Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/6450

09. 12. 96

Bericht

des Ausschusses für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung (19. Ausschuß) gemäß § 56a der Geschäftsordnung

Technikfolgenabschätzung

hier: „Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung"

Inhalt

Einleitende Stellungnahme des Ausschusses

Vorbemerkung

Die technische Normung ist von zunehmender Bedeutung für die Sicherheit und die Umweltverträglichkeit von Verfahren und Produkten. Die Normung kann als Instrument zur Erreichung eines vorsorgenden Umweltschutzes eingesetzt werden.

Im Jahre 1985 wurde die neue Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung in der Europäischen Gemeinschaft durch den Ministerrat beschlossen. Dies bedeutet im Rahmen der europäischen Festlegung von Produktanforderungen eine Arbeitsteilung zwischen dem europäischen Gesetzgeber und den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft. Der europäische Gesetzgeber beschränkt sich dabei auf die Festlegung allgemeiner Sicherheitsanforderungen für Produkte. Deren konkrete Umsetzung in technische Spezifizierungen obliegt dann den europäischen Normungsgremien CEN/CENELEC und ETSI in eigener Verantwortung. Die Normung wird seither von der EU zunehmend als ein wichtiges Instrument zur Unterstützung ihrer Wirtschafts- und Integrationspolitik eingesetzt.

Die Festlegung von Normen erfolgt im zunehmenden Maße nicht mehr durch nationale, sondern durch europäische Normungseinrichtungen. Einerseits dient diese Verlagerung der europäischen Integration, andererseits wächst damit zugleich die Gefahr einer mangelnden demokratischen Kontrolle des Normungsverfahrens und eine Zurückstellung von Umweltschutzinteressen gegenüber wirtschaftlichen Interessen.

Dieses Spannungsverhältnis veranlaßte den Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit beim Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung die Durchführung der vorliegenden Studien durch das Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) zu beantragen.

Zum Inhalt der Studie

In einer ersten Projektbearbeitungsphase erfolgte eine ausführliche Bestandsaufnahme und Schwachstellenanalyse des Zusammenhangs von Umweltschutz und europäischer Normung. Das Projekt wurde daraufhin auf Anregung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit den neuen Untersuchungsschwerpunkten „Rechtsfolgenanalyse der ‚Neuen Konzeption'", „Reformvorschläge zum europäischen Normungsverfahren" und „Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen von Normungsprozessen" fortgeführt.

Der vorliegende Endbericht faßt die wesentlichen Ergebnisse aus dem gesamten Projektverlauf zusammen. Er geht zunächst auf die überragende Bedeutung harmonisierter europäischer Normen für die zügige Vollendung des Binnenmarktes und für die Verwirklichung einer aktiven Technik- und Umweltpolitik ein. Im zweiten Kapitel werden die Hintergründe und die wesentlichen Elemente der „Neuen Konzeption" erläutert. In Kapitel III werden Aufbau und Tätigkeit der europäischen Normungsorganisationen, das Normaufstellungsverfahren sowie der gegenwärtige Strukturwandel der Normung beschrieben und die kritischen Einwände gegen die Normungspolitik der EU zusammengefaßt. Kapitel IV gibt einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen, die für den Prozeß der europäischen Normung relevant sind. In Kapitel V werden die innerstaatlichen Rechtswirkungen der harmonisierten Normen untersucht. Darüber hinaus wird geprüft, inwieweit eine Delegation von Quasi-Rechtssetzungsbefugnissen auf private Verbände mit den Prinzipien des Gemeinschaftsrechts und der deutschen Verfassung im Einklang zu bringen ist. In Kapitel VI werden die von den Gutachtern erarbeiteten Reformvorschläge ausführlich dargestellt und einer kritischen Würdigung im Hinblick auf ihre praktische Durchführbarkeit, Effizienz und Akzeptanz unterzogen. In Kapitel VII werden die Handlungsmöglichkeiten der nationalen Politik, mit denen die Ausgestaltung der europäischen Normung und ihrer Rahmenbedingungen beeinflußt werden können, untersucht.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, daß die Dominanz der Exekutive in den EU-Entscheidungsstrukturen zu einem Verlust der Einwirkungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente geführt habe. Mit der Grundgesetzänderung von 1992 sei der Versuch unternommen worden, dem Deutschen Bundestag eine aktive Gestaltungsrolle innerhalb der europäischen Rechtsetzung zu sichern. Allerdings enthielten weder das Grundgesetz noch das entsprechende Ausführungsgesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union nähere Bestimmungen über Form und Inhalt der Mitwirkungsmöglichkeiten des Parlaments. Es sei daher Angelegenheit des Bundestages, seine Rolle im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten auszugestalten. In der Studie wird eine Vielzahl von Vorschlägen für rechtliche, institutionelle, prozedurale und informelle

Reformen unterbreitet, die geeignet sind, die Transparenz des bestehenden Normungsverfahrens zu erhöhen und die Interessen des Umweltschutzes besser zu verankern.

Bonn, den 4. Dezember 1996

Der Ausschuß für Bildung, Wissenschaft, Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung

Doris Odendahl
Vorsitzende

Ursula Burchardt
Berichterstatterin

Dr. Karlheinz Guttmacher
Berichterstatter

Josef Hollerith
Berichterstatter

Dr. Manuel Kiper
Berichterstatter

Thomas Rachel
Berichterstatter

Zusammenfassung

Angesichts der wachsenden Bedeutung harmonisierter technischer Normen für Wirtschaft und Umwelt hat der Bundestags-Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1993 die Durchführung eines TA-Projektes zur Untersuchung der Möglichkeiten und Probleme bei der Verwirklichung von Umweltschutzzielen im Rahmen der europäischen Normung angeregt. Anlaß für dieses Auftrag war auf der einen Seite die Befürchtung, daß die im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes forcierte europaweite Vereinheitlichung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte und der damit zwangsläufig einhergehende Verzicht der nationalen Gesetzgeber auf die Festlegung eigener Güte-, Sicherheits- und Umweltstandards zu einer Absenkung des bisher erreichten nationalen Umweltschutzniveaus führen könnten. Auf der anderen Seite wurden gerade in der breitflächig, über heterogene Produktlinien hinweg angelegten Normung neue Chancen für die Integration von Umweltschutzaspekten in eine Vielzahl industrieller Produkte und Verfahren gesehen. Wenn es gelänge, die Idee des produktintegrierten Umweltschutzes in der europäischen Normung zu verankern, könnte die Harmonisierungspolitik der EU, obwohl sie vornehmlich der Herstellung des Binnenmarktes dient, auch eine wichtige Rolle bei der Realisierung einer nachhaltig zukunftsfähigen Entwicklung spielen.

Gegenstand und Ziele

Mit der Einführung der sog. „Neuen Konzeption" im Jahre 1985 hat die Europäische Gemeinschaft ein Modell der deregulativen Techniksteuerung übernommen, das in vielen Ländern der EU eine lange Tradition hat. Kernpunkt ist die Arbeitsteilung zwischen dem Gesetzgeber und den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft im Sinne einer „Staatsentlastung durch Verbände". Dabei beschränkt sich der europäische Gesetzgeber auf die Festlegung allgemeiner Sicherheitsanforderungen an Produkte und verweist zur deren Konkretisierung auf technische Normen, die von den europäischen Normungsgremien CEN/CENELEC weitgehend in eigener Verantwortung erarbeitet werden. Ist ein Produkt nach diesen Normen hergestellt worden, spricht eine „widerlegbare Vermutung" dafür, daß auch die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind. Als Vorzüge dieses neuen Harmonisierungsansatzes werden übereinstimmend genannt:

- der Beschleunigungseffekt bei der Vollendung des Binnenmarktes,
- der wirksame Abbau technischer Handelshemmnisse,
- die Entlastung des Gemeinschaftsgesetzgebers von technischen Detailregelungen,
- die rasche Anpassung der Produktanforderungen an die technische Entwicklung sowie
- die größere Akzeptanz der Normen bei der betroffenen Wirtschaft.

Diesen unbestreitbaren Vorteilen steht jedoch der gravierende Nachteil gegenüber, daß die Neue Konzeption zu einer schwer kontrollierbaren Verlagerung staatlicher Regelsetzung in den privaten Bereich führt. In den Richtlinien werden hauptsächlich allgemeine Sicherheitsziele festgelegt, deren Ausfüllung den europäischen Normungsverbänden einen nicht unerheblichen Beurteilungsspielraum eröffnet. Die Erstellung technischer Normen setzt immer auch eine Abwägung zwischen den Belangen des Gesundheits- und Umweltschutzes und den Erfordernissen der Wirtschaftlichkeit voraus, so daß letztlich die Normungsgremien über das der Allgemeinheit zumutbare Risiko beim Umgang mit Produkten entscheiden. Aus demokratietheoretischer Sicht erscheint dieses Vorgehen bedenklich. Der Vorwurf mangelnder demokratischer Legitimation der europäischen Normung wird dadurch noch verschärft, daß die harmonisierten Normen keiner systematischen Kontrolle durch die EG-Organe unterliegen.

Als problematisch wird weiter angesehen, daß die Beachtung öffentlicher Belange wie der des Umweltschutzes verfahrensmäßig nicht hinreichend sichergestellt ist. Das im europäischen Normungsverfahren praktizierte Prinzip der „territorialen Repräsentation", bei dem nur noch abgestimmte nationale Positionen vertreten werden können, die bereits dem Zwang der Kompromißfindung unterlagen, führt zu einem Verlust an pluralistischen Mitwirkungsrechten. Reduziert werden dabei die Durchsetzungschancen all jener Interessen, die aus institutionellen, organisatorischen und finanziellen Gründen über geringere Artikulationsmöglichkeiten verfügen, wozu insbesondere auch Verbraucher- und Umweltschutzinteressen gehören. Kritisiert werden schließlich die mangelnde Transparenz des europäischen Normungsverfahrens sowie die unzureichenden Zugangs- und Einflußmöglichkeiten der Öffentlichkeit. Ausgehend von dieser Schwachstellenanalyse lautete die zentrale Fragestellung dieser Studie, wie eine angemessene Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen in der Normung sichergestellt und die demokratische Legitimation der Normen erhöht werden kann, ohne ihre Effizienz für die Wirtschaftsharmonisierung in Europa einzuschränken.

Sicherstellung eines hohen Umweltschutzniveaus in der produktbezogenen Normung

Durch den Vertrag von Maastricht ist der Schutz der Umwelt als eigenständiges Politikziel wie auch als Querschnittsaufgabe fest verankert worden. Von Bedeutung ist hier vor allem die Verpflichtung der Kom-

mission, bei ihren binnenmarktbezogenen Vorschlägen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem „hohen Schutzniveau" auszugehen. Dennoch bleibt der Begriff des „hohen Schutzniveaus" recht unbestimmt und müßte konkretisiert werden, wenn er über die bloße politische Richtungsangabe hinaus rechtlichen Regelungsgehalt bekommen soll. Auch dazu bietet jedoch der EG-Vertrag in seiner Maastrichter Fassung im Prinzip ausreichende Ansatzpunkte.

Wenn die harmonisierten Normen öffentlichen Belangen wie Umweltschutz, Energieeinsparung und Ressourcenschutz nicht angemessen Rechnung tragen, geben sie den Mitgliedstaaten Anlaß, die Vermarktung normkonformer Produkte zu behindern. Die Realisierung des vertraglich zugesicherten hohen Schutzniveaus muß daher im eigenen Interesse der Gemeinschaft und somit auch der europäischen Normungsgremien liegen. Daß sich letztere ihrer Verpflichtung für den Umweltschutz bewußt sind, zeigen die verschiedenen Bemühungen der letzten Jahre, die institutionell-organisatorischen Voraussetzungen für eine systematische Berücksichtigung von Umweltaspekten in der produktbezogenen Normung zu verbessern. Ob dies jedoch ausreicht, um langfristig ein hohes Umweltschutzniveau in der Produktnormung zu garantieren, bleibt fraglich, insbesondere, wenn die Forderung nach Erhöhung der Umweltverträglichkeit von Produkten in Konflikt gerät mit der Forderung nach Steigerung der Effizienz bei der Vollendung des Binnenmarktes und Beschleunigung der Normungstätigkeit.

Um den Ermessensspielraum der Normungsgremien einzuengen und sicherzustellen, daß sich die durchaus anspruchsvollen Ziele des EG-Vertrages auch in der konkreten Produktpolitik niederschlagen, werden deshalb zusätzliche Maßnahmen als notwendig angesehen. Am besten könnte dieses Ziel durch eine möglichst genaue Festlegung der gesetzlichen Anforderungen erreicht werden, die jedoch in Anbetracht der Breite des Produktspektrums vieler Richtlinien auf Schwierigkeiten stößt. Vorgeschlagen wird daher u. a. eine gestufte Konkreti sierung der wesentlichen Anforderungen nach dem Vorbild der Bauprodukten-Richtlinie, eine Präzisierung der Vorgaben in den Normungsmandaten sowie die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Normen. Angeregt wird weiterhin, zur Konkretisierung des „hohen Schutzniveaus" allgemeine Kriterien einer ökologischen Produktgestaltung (Rohstoff- und Energieeinsatz, Wasserverbrauch, Emissionen, Lebensdauer, Recyclingfähigkeit, Abfallanfall etc.) in einer EG-Verordnung festzulegen.

Insgesamt zeigen die Vorschläge jedoch, daß dem Versuch, die Durchsetzung von Umweltbelangen in der Normung durch eine Präzisierung der gesetzlichen Vorgaben zu verbessern, relativ enge Grenzen gesetzt sind. Wenn die Effizienz der Normung nicht gefährdet werden soll, muß den Normungsgremien ein hinreichender Freiraum für eigene Festlegungen verbleiben, um technische und funktionale Innovationen nicht zu behindern.

Reform des Normungsverfahrens

Je unzureichender sich die Möglichkeiten erweisen, durch materielle Anforderungen zu gewährleisten, daß die europäischen Normen das geforderte hohe Umweltschutzniveau zum Ausdruck bringen, um so mehr rücken die prozeduralen Garantien, die auf einen ausgewogenen Prozeß der Normerstellung zielen, in den Vordergrund. Ein begrenzter Regelungsverzicht des Staates zugunsten privater Normungsorganisationen wird dann als vertretbar angesehen, wenn die Normen in einem geordneten, transparenten Verfahren unter repräsentativer Beteiligung der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit von sachverständigen Gremien ausgearbeitet werden. Sofern das Verfahren diesen Anforderungen genügt, wird davon ausgegangen, daß sich die widerstreitenden Interessen gegenseitig ausbalancieren und am Ende zu einer Lösung führen, die allen Belangen bestmöglich gerecht wird. Nach ganz überwiegender Auffassung bietet das europäische Normungsverfahren in seiner jetzigen Form dafür jedoch keine Gewähr.

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, daß Umwelt- und andere diffuse Interessen heute nicht die gleichen Durchsetzungschancen im europäischen Normungsverfahren haben wie die Interessen der Wirtschaft. Dies vor allem, weil die Vertreter von Gemeinwohlbelangen die vorhandenen Mitwirkungsmöglichkeiten aufgrund ihrer sehr begrenzten personellen, organisatorischen und finanziellen Ressourcen nicht optimal ausschöpfen können. Im Hinblick auf die Herstellung von „Chancengleichheit" wird daher eine Verbesserung der infrastrukturellen Voraussetzungen für die Mitwirkung sowohl von staatlichen Umweltschutzstellen als auch von Vertretern der Umweltverbände gefordert, wozu angemessene Aufwandsentschädigungen, Erstattung von Reisekosten, Bereitstellung von Mitteln für die Gewinnung externer Experten etc. gehören.

Um dem rechtsstaatlichen Transparenzgebot zu genügen, werden vor allem die Bereitstellung frühzeitiger Information über die anstehenden Normungsvorhaben, nicht zu knapp bemessene Einspruchsfristen für die Öffentlichkeit sowie die Einführung einer Pflicht zur Begründung der Entscheidung gefordert. Dabei müßte sich die Begründungspflicht nach Auffassung der Gutachter des TAB jedoch nicht auf sämtliche Aspekte der technischen Standardisierung erstrekken, sondern vornehmlich auf die von den Normungsgremien vorgenommene Abwägung im Hinblick auf das zumutbare Umwelt- und Gesundheitsrisiko von Produkten. Wertende Entscheidungen der Normungsgremien sollten offengelegt und die Wertungsspielräume durch mindestens zwei begründete Alternativvorschläge deutlich gemacht werden. Schließlich müßte das Verfahren nach überwiegender Meinung in rechtsverbindlicher Weise durch eine Verordnung der EG geregelt werden.

Rechtsfolgenanalyse der Neuen Konzeption

Obwohl die europäischen Normen ihrer Idee nach nur unverbindliche Empfehlungen darstellen, gewinnen sie im Regelungsmodell der neuen Konzeption

eine Bedeutung, die über den Begriff einer „widerlegbaren Vermutung" weit hinausreicht.

Den nationalstaatlichen Behörden kommt keine umfassende Überwachungskompetenz zu. Insbesondere können sie die von einem normgerecht hergestellten Produkt ausgehende Vermutung auf Richtlinienkonformität nicht eigenständig widerlegen. Das sog. Schutzklauselverfahren eröffnet ihnen zwar die Möglichkeit, ein Produkt aus dem Verkehr zu ziehen, wenn sie der Auffassung sind, daß es trotz bescheinigter Konformität nicht den Anforderungen der Richtlinie genügt. Ein solches Verbot hat jedoch immer nur vorläufigen Charakter und kann nur aufrecht erhalten werden, wenn die EG-Kommission die nationale Entscheidung bestätigt. Die Unternehmen ihrerseits haben zwar die Freiheit, nicht nach den Normen zu produzieren, müssen dann aber eine zeit- und kostenintensive Einzelprüfung auf sich nehmen, die zudem von den Behörden der anderen Mitgliedstaaten u. U. nicht anerkannt wird. Es besteht somit ein erheblicher Druck zur Befolgung der Normen, da der Hersteller andernfalls Gefahr laufen würde, seine Produkte nicht EU-weit vermarkten zu können.

Aus der weitreichenden faktischen Bindungswirkung der europäischen Normen ergibt sich die zentrale Frage, ob eine solche Delegation von Quasi-Rechtsetzungsbefugnissen auf private Verbände mit den Prinzipien des Europarechts und des deutschen Verfassungsrechts vereinbar ist. Trotz der zum Teil gegenläufigen Auffassung in der Literatur, kommen die Gutachter des TAB übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß bei der Neuen Konzeption keine rechtswidrige Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf Private vorliegt, letztlich weil es zu dem von der EU beschrittenen Weg der Rechtsangleichung keine sinnvolle und praktikable Alternative gibt. Weder ist der europäische Gesetzgeber in der Lage, alle technischen Details selbst zu regeln, noch kann er auf die europaweite Vereinheitlichung der Produktanforderungen verzichten, ohne das Integrationsziel zu gefährden. Wenn aber die Verwirklichung des Binnenmarktes nur unter Einschaltung der europäischen Normungsgremien möglich ist, muß die Kommission auch das Recht haben, ihnen die dazu notwendigen Kompetenzen zu übertragen.

Erhöhung der demokratischen Legitimation der Normen

Wenn der europäische Gesetzgeber nicht auf die Mitwirkung privater Verbände verzichten kann, muß er durch entsprechende Rahmenbedingungen sicherstellen, daß dieser kooperative Rechtsetzungsprozeß insgesamt demokratisch legitimiert ist. In dem Maße, in dem staatliche Regelungen zum Schutz der Bürger durch Normen verdrängt werden, müssen diese daher einer effektiven Kontrolle durch die Organe der EG unterworfen werden, um zu gewährleisten, daß die Ziele des EG-Vertrages und die Anforderungen der jeweiligen Richtlinie eingehalten werden. Dazu sind von den Gutachtern des TAB verschiedene Vorschläge wie die Adoption der Normen durch die Kommission im Rahmen einer „Kreislauf-Gesetzgebung", die Entsendung eines stimmberechtigten Kommissionsvertreters in die Normungsgremien und die Einführung einer „Konformitätsprüfung" durch die Kommission unterbreitet worden.

Dennoch bleibt die Frage umstritten, wie eine solche Kontrolle ausgestaltet werden könnte, ohne die Kommission sachlich und personell zu überfordern und vor allem ohne die deregulative Grundidee der neuen Konzeption in Frage zu stellen. Die einzige Alternative zur Entschärfung des Delegationsproblems für den Fall, daß sich eine hoheitliche Kontrolle des Normungsgeschehens als undurchführbar erweisen sollte, wird darin gesehen, die Verbindlichkeit der Normen für die Produktharmonisierung zu reduzieren. Wenn die Normen auf den Status bloßer Empfehlungen privater Verbände zurückgeführt würden, stellte sich auch das Legitimationsproblem nicht und entfiele somit die Notwendigkeit einer staatlichen Kontrolle. Ob dies jedoch möglich wäre, ohne das Vertrauen der Hersteller in die harmonisierten Normen zu untergraben und dadurch das Intergationsziel zu gefährden, muß bezweifelt werden.

Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der europäischen Normung

Eine aktive Umweltpolitik der Mitgliedstaaten, die das Ziel verfolgt, die europäische Normung verstärkt als Instrument des produktintegrierten Umweltschutzes zu nutzen, wird sowohl auf die Ausschöpfung der verbliebenen und immer enger werdenden nationalen Handlungsspielräume als auch maßgeblich auf die Mitgestaltung der europäischen Aktionsebene setzen müssen.

Über ihre Vertreter im Rat haben die Exekutiven der Mitgliedstaaten unmittelbaren Einfluß auf die europäische Gesetzgebung, den sie zur Durchsetzung eines anspruchsvollen Umweltschutzniveaus in den produktbezogenen Richtlinien nach der Neuen Konzeption nutzen könnten. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, daß der Rat bei der Verabschiedung dieser Harmonisierungsrichtlinien mit qualifizierter Mehrheit entscheidet. Da das Stimmengewicht der großen Mitgliedstaaten, zu den die Bundesrepublik Deutschland gehört, geringer ist als 1/6 der für die qualifizierte Mehrheit notwendigen Stimmen, ist jeder Mitgliedstaat zur Durchsetzung einer bestimmten politischen Position auf Mitstreiter angewiesen. Andere Möglichkeiten, eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu verhindern, bestehen im Prinzip nicht, es sei denn, die geplante Regelung verstieße gegen primäres Gemeinschaftsrecht.

Die Entscheidung des Rates wird ganz wesentlich durch den Entwurf der Kommission vorgeprägt, bei dessen Erarbeitung wiederum beratende Ausschüsse herangezogen werden, die sich teils aus Interessenvertretern, teils aus Fachbeamten der nationalen Ministerien und teils aus externen Experten zusammensetzen. Obwohl diese Ausschüsse nur beratende und keine Entscheidungsfunktion haben, üben sie einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Ausarbeitung der Kommissionsentwürfe aus, der verstärkt zur Durchsetzung einer proaktiven Umweltpolitik genutzt werden könnte. Dies würde voraussetzen, daß

Umweltinteressen in den entsprechenden Ausschüssen ausreichend und sachkundig vertreten sind.

Sofern es in bezug auf eine konkrete Harmonisierungsrichtlinie nicht gelingt, unter Ausschöpfung der dargestellten Handlungsspielräume, ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau in der gemeinschaftlichen Regelung durchzusetzen, bleibt die Möglichkeit des nationalen Alleingangs. Schließlich könnte die Bundesrepublik Deutschland von dem sekundärrechtlichen Schutzklauselverfahren gezielt Gebrauch machen, wenn Bund und Länder der Ansicht sind, daß europäische technische Normen Umweltgesichtspunkte vernachlässigen oder unberücksichtigt lassen. Wie die Praxis zeigt, sind solche Einsprüche der Mitgliedstaaten in den meisten Fällen von der Kommission bestätigt worden.

Die Dominanz der Exekutive in den gemeinschaftlichen Entscheidungsstrukturen hat zu einer schleichenden Entmachtung der nationalen Parlamente geführt, die nach Auffassung der Kritiker von Maastricht geeignet ist, die verfassungsmäßig austarierte Balance zwischen den Staatsorganen in der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Mit der Grundgesetzänderung von 1992 wurde daher der Versuch unternommen, dem Bundestag eine aktive Gestaltungsrolle im Rahmen der europäischen Rechtsetzung zu sichern. Allerdings enthalten weder das Grundgesetz noch das dazu erlassene (Ausführungs-) Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union nähere Bestimmungen über Art und Form der Mitwirkung des Bundestages. Es ist somit Sache des Bundestages selbst, seine Rolle im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen auszugestalten. Er ist dabei keineswegs darauf beschränkt, die europäische Rechtsetzung aus einer zwar kritischen, aber passiven Perspektive zu verfolgen. Vielmehr könnte er auch selbst die Initiative ergreifen, wobei sein Einfluß allerdings durch die Möglichkeiten begrenzt ist, die der Regierung zur Verfügung stehen.

Vorwort

Zunehmend setzt sich die Erkenntnis durch, daß das traditionelle, vornehmlich anlagenzentrierte Umweltrecht ergänzt werden müßte durch neue Instrumente der Verhaltenssteuerung, die bereits im Entwicklungsprozeß von Produkten ansetzen. Gefordert wird ein „produktintegrierter Umweltschutz", der die Umweltverträglichkeit industrieller Erzeugnisse über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg gewährleisten soll. Für den nationalen Gesetzgeber kommt diese Erkenntnis jedoch in gewisser Weise zu spät, da die Handlungskompetenzen zur Festlegung von Produktanforderungen inzwischen weitgehend auf die europäische Ebene übergegangen sind. Die Vereinheitlichung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte ist eine wesentliche Voraussetzung für die Vollendung des Binnenmarktes, da national unterschiedliche Anforderungen Handelshemmnisse darstellen, die den freien Waren- und Güterverkehr in Europa behindern.

Nachdem sich die ursprünglich gewählte Methode einer direkten Harmonisierung durch Detailregelungen auf Gesetzesebene als nicht praktikabel erwies, entschloß sich die EG mit der Einführung der sog. „Neuen Konzeption" im Jahr 1985 einen alternativen Weg der Rechtsangleichung zu beschreiten, der in erster Linie auf Selbstregulierung der Wirtschaft setzt. Dabei beschränkt sich der europäische Gesetzgeber auf die Fixierung der allgemeinen Sicherheitsanforderungen an Produkte und verweist zu deren Ausfüllung auf die von den europäischen Normungsgremien CEN/CENELEC erarbeiteten technischen Normen. Zwangsläufig muß die zunehmende Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene mit einem Verzicht der nationalen Gesetzgeber auf die Festlegung eigener Güte-, Sicherheits- und Umweltstandards für Produkte einhergehen. Im Kontext der neuen Harmonisierungskonzeption wiegt ein solcher Verzicht jedoch um so schwerer, als die Präzisierung der Anforderungen zum Schutz wichtiger Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit und Umwelt weitgehend in das Ermessen privater Verbände gestellt wird. Diese problematische Verlagerung staatlicher Regelsetzung in den privaten Bereich hat nach verbreiteter Ansicht einem Verlust an demokratischer Legitimation der europäischen Normen zur Folge. Befürchtet wird zudem, daß die europaweite Harmonisierung der Produktanforderungen zu einer Absenkung des national erreichten Umweltniveaus führen könnte. Auf der anderen Seite könnte eine solche Harmonisierung aber, obwohl sie vorrangig auf die Vollendung des Binnenmarktes gerichtet ist, auch neue Chancen für die Durchsetzung eines produktintegrierten Umweltschutzes bieten.

Vor diesem Hintergrund wurde das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) 1993 auf Anregung des Bundestags-Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit der Durchführung einer Technikfolgen-Abschätzung zum Thema „Umweltschutz und europäische Normung" beauftragt. Im Rahmen der ersten Projektbearbeitungsphase, die das Ziel hatte, ausgehend von einer ausführlichen Bestandsaufnahme und Schwachstellenanalyse der europäischen Normung mögliche Untersuchungsschwerpunkte für eine Hauptstudie aufzuzeigen, wurden zwei externe Gutachten vergeben. Auftragnehmer waren das Institut für Europäische Umweltpolitik, Bonn und das Katalyseinstitut, Köln. Die erste Phase des Projekts wurde im April 1994 mit der Vorlage eines Zwischenberichts [1]) abgeschlossen.

In Anbetracht der überragenden Bedeutung, die europaweit harmonisierte Normen für eine expandierende Wirtschaft ebenso wie für eine am Vorsorgeprinzip orientierte Umweltpolitik haben, beschloß der Bundestag im Juni 1994 die Fortführung des Projekts, wobei folgende Schwerpunkte ausführlich behandelt werden sollten:

- Rechtsfolgenanalyse der „Neuen Konzeption"
- Reformvorschläge zum europäischen Normungsverfahren
- Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen von Normungsprozessen.

Da es sich bei den vom TAB vorgeschlagenen und von den zuständigen Ausschüssen akzeptierten Schwerpunkten in erster Linie um juristische Fragestellungen handelt, wurden in der zweiten Phase des Projekts fünf Rechtsgutachten an folgende Gutachter vergeben:

Prof. Dr. Dr. Albrecht Bleckmann (Universität Münster),
Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio (Universität Trier),
Dr. Josef Falke/Prof. Dr. Christian Joerges (Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen),
Prof. Dr. Martin Führ (Fachhochschule Darmstadt)
Prof. Dr. Dietrich Murswiek (Universität Freiburg).

Die Rechtsgutachten wurden ergänzt durch eine empirische Erhebung von Stellungnahmen und Reformvorschlägen bei den normungsbeteiligten und -interessierten Kreisen (Industrie, mittelständische Unternehmen, Umweltverbände, Gewerkschaften, Normungsgremien, EG-Kommission, Europa-Parlament). Dieser Auftrag wurde erteilt an Dipl. Verw.-Wiss. Uwe Brendle, nova-Institut für politische und ökologische Innovation, Köln.

[1]) *Petermann/Bechmann/Jörissen*, Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung; Bericht zum Stand der Arbeiten. TAB-Arbeitsbericht Nr. 27, Juni 1994

Die Ergebnisse der Gutachten wurden am 12. Oktober 1995 in einem ausgewählten Kreis von Fachleuten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft, aus den Normungsorganisationen und den Umweltverbänden zur Diskussion gestellt. Zur Vorbereitung dieses Workshops hat das TAB ein ausführliches Thesenpapier erstellt, in dem vor allem übereinstimmende und kontroverse Standpunkte der Gutachten herausgearbeitet wurden.

Der Endbericht zum TA-Projekt „Umweltschutz und europäische Normung" faßt die wesentlichen Ergebnisse aus dem gesamten Projektverlauf zusammen.

Er geht zunächst auf die überragende Bedeutung harmonisierter europäischer Normen sowohl für die zügige Vollendung des Binnenmarktes als auch für die Verwirklichung einer proaktiven Technik- und Umweltpolitik ein (Kap. I). Sodann werden die Hintergründe und die wesentlichen Elemente der neuen Konzeption erläutert (Kap. II). Kapitel III beschreibt Aufbau und Tätigkeit der europäischen Normungsorganisationen, das Normaufstellungsverfahren sowie den aktuellen Strukturwandel der Normung und faßt schließlich die kritischen Einwände gegen die Normungspolitik der EU zusammen. Kapitel IV gibt einen Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen, in die der Prozeß der europäischen Normung eingebettet ist. In Kapitel V werden die innerstaatlichen Rechtswirkungen der harmonisierten Normen näher untersucht und darauf aufbauend der Frage nachgegangen, ob eine Delegation von Quasi-Rechtsetzungsbefugnissen auf private Verbände mit den Prinzipien des Gemeinschaftsrechts und der Deutschen Verfassung in Einklang zu bringen ist. In Kapitel VI werden die von den Gutachtern erarbeiteten Reformvorschläge ausführlich dargestellt und einer kritischen Würdigung im Hinblick auf ihre praktische Durchführbarkeit, Effizienz und Akzeptanz unterzogen, wobei auf die Ergebnisse des TAB-Workshops zurückgegriffen wird. In Kapitel VII wird abschließend der Frage nachgegangen, welche Handlungsmöglichkeiten der nationalen Politik zur Verfügung stehen, um die Ausgestaltung der europäischen Normung und ihrer Rahmenbedingungen im Interesse einer solchen Reform zu beeinflussen.

In den hier vorgelegten zusammenfassenden Abschlußbericht zum Vorhaben „Umweltschutz und europäische Normung" sind wesentliche Ergebnisse der genannten Gutachten eingeflossen. Die Verantwortung für die Auswahl und Interpretation der übernommenen Positionen liegt ausschließlich bei den Autoren des Berichts.

I. Die Bedeutung der technischen Normung für Europa und die Bundesrepublik Deutschland

Der technischen Normung kommt im Schnittfeld von Recht, Technik und Wirtschaft eine kaum zu überschätzende praktische Bedeutung zu.[2]) Technische Normen legen Anforderungen an die Beschaffenheit von Anlagen, Geräten, Produkten fest. Sie stellen eine Grundlage der Verständigung zwischen den beteiligten Wirtschaftssubjekten dar und gewährleisten die Kompatibilität und Austauschbarkeit von Waren und Dienstleistungen. Auf diese Weise ermöglichen sie einen optimalen Einsatz der Ressourcen bei der Herstellung, Vermarktung und Nutzung von Produkten, verbessern die Kooperation zwischen den Wirtschaftspartnern, tragen zur Rationalisierung und Kostenreduktion bei.[3]) Die moderne arbeitsteilige Industriegesellschaft wäre ohne technische Normen nicht funktionsfähig. Einheitliche, europaweit harmonisierte Normen werden zudem als unverzichtbares Instrument zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse und somit zur Verwirklichung des Binnenmarkts betrachtet.

Harmonisierte Normen sind jedoch nicht nur von erheblicher ökonomischer Bedeutung, sondern entscheiden auch über die ökologische Qualität von Produkten. Während sich die Normung früher in erster Linie auf technische und wirtschaftliche Aspekte konzentrierte, treten sicherheitsbezogene Anforderungen im Zuge der Entwicklung des Umwelt- und Verbraucherschutzes sowie der Produkthaftung mehr und mehr in den Vordergrund.[4]) Technische Normen entfalten zwar aus sich heraus keine rechtliche Verbindlichkeit; weil aber in vielen Rechtsquellen auf sie Bezug genommen wird und sie zur Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe herangezogen werden, sind sie von großer faktischer Relevanz für den Vollzug, vor allem des Umwelt- und Technikrechts.

1. Die ökonomische Schlüsselstellung harmonisierter Normen

Die Verwirklichung des Binnenmarktes ist eine wesentliche Voraussetzung und zugleich das entscheidende Instrument für die politische Integration der europäischen Nationalstaaten.[5]) Unter Binnenmarkt ist gemäß Art 8a, der durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) in den EG-Vertrag[6]) eingefügt wurde, ein Raum ohne interne Grenzen zu verstehen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.[7]) Der eingeschlagene Weg zur Integration beinhaltet, daß die Nationalstaaten als souveräne staatliche Handlungsebene zunächst intakt bleiben, gleichzeitig aber, vorrangig im Wirtschaftsbereich, eine schrittweise Anpassung an gemeinsame Rahmenbedingungen erfolgt, mit dem Ziel, alle Barrieren abzubauen, die die Warenverkehrsfreiheit innerhalb der Gemeinschaft behindern. Barrieren dieser Art stellen sowohl die gewachsenen **direkten** Handelshemmnisse wie nationale Schutzzölle, mengenmäßige Einfuhr- und Ausfuhrbegrenzungen, Beschaffungsvorschriften oder Subventionierungen[8]) dar, als auch die **indirekten** Handelshemmnisse, die im Ergebnis zu einer Abschottung der einzelnen Teilmärkte führen, obwohl sie von ihrer Intention her ganz andere Ziele verfolgen.[9])

Gemäß Artikel 30 EGV sind mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen sowie alle **Maßnahmen gleicher Wirkung** verboten. Bestimmend für die Auslegung des Begriffs der „Maßnahmen gleicher Wirkung" ist die weite Definition, die der EuGH in seiner *Dassonville*-Entscheidung von 1974[10]) zugrundegelegt hat. Danach umfaßt der Begriff alle Handelsregelungen der Mitgliedstaaten, „die geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern".[11]) Zu diesen indirekten Beschränkungen gehören vor allem die aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes festgelegten Produktanforderungen der Mitgliedstaaten, die als **technische Handelshemmnisse** bezeichnet werden. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaft hat in ihrem Weißbuch aus dem Jahre 1985 die Probleme heterogener nationalstaatlicher Produktanforderungen eindringlich beschrieben. Nach Ansicht der Kommission verzerren sie die Produktionsstrukturen, erhöhen die

---

[2]) *Vieweg*, Produktbezogener Umweltschutz und technische Normung. UTR 27 (1994), S. 509 (511).

[3]) Vgl. *Anselmann*, Technische Vorschriften und Normen in Europa. Bonn 1991, S. 66 f.

[4]) *Lukes*, Industrielle Normen und Standards- Grundzüge und Bedeutung. In: Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt. Baden-Baden 1991, S. 17 (20).

[5]) *Di Fabio*, Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, April 1995, S. 5f.

[6]) Der Vetrag hieß damals allerdings noch EWG-V („Vertrag zur Gründung der Europäischen **Wirtschafts**gemeinschaft"). Erst mit dem Unionsvertrag von Maastricht vom 7. Februar 1992 wurde das „W" gestrichen. Diese Namensänderung in Europäische Gemeinschaft (EG) verdeutlicht die Abkehr von der ausschließlich wirtschaftlichen Zielsetzung zugunsten einer auf die politische Integration der europäischen Nationalstaaten ausgerichteten, allgemeineren Zielperspektive. Vgl. dazu Pernice, Maastricht, Staat und Demokratie. Die Verwaltung 26 (1993), Heft 4, S. 449 (456).
Der Einfachheit halber wird der Vertrag hier durchgängig als EGV zitiert, auch wenn es zeitlich um Ereignisse geht, die vor Maastricht lagen.

[7]) Einheitliche Europäische Akte v. 17./28. Februar 1986, ABl. Nr. L 169 v. 29. Juni 1987, S. 1 ff.

[8]) Vgl. *Bossenmayer*, Einführung, Historie und Weiterführung der europäischen Normung. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 511.

[9]) Vgl. dazu *Bleckmann*, Rechtgutachten im Auftrag des TAB, Juli 1995, S. 1, *Di Fabio*, S. 6.

[10]) *EuGH* Rs 8/74, Slg. 1974, 837 (852) = NJW 1975, S. 515.

[11]) Vgl. dazu *Marburger/Enders*, Technische Normen im Europäischen Gemeinschaftsrecht. UTR 27 (1994), S. 333 (337); *Joerges/Falke/Micklitz/Brüggemeier*, Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden 1988, S. 309 ff.

Stück- und Lagerkosten, hemmen die zwischenbetriebliche Zusammenarbeit und drohen damit, „die Wurzeln eines Gemeinsamen Marktes für industrielle Erzeugnisse zu kappen." [12]) Die technischen Handelshemmnisse lassen sich in Anlehnung an den *Cecchini*-Bericht in drei Kategorien unterteilen: Technische Vorschriften, überbetriebliche technische Normen sowie Prüfungs- und Zulassungsverfahren.

Technische Vorschriften enthalten rechtsverbindliche Anforderungen an Produkte und Produktionsverfahren, die der nationale Gesetzgeber hauptsächlich im Interesse der Verbrauchersicherheit, des Gesundheits- und Umweltschutzes festgelegt hat. Sie behindern den grenzüberschreitenden Warenaustausch insofern, als sie den exportwilligen Hersteller oder Importeur nötigen, seine Erzeugnisse zu verändern, um sie den rechtlichen Anforderungen des Zielstaates anzupassen. Produkte, die den jeweils zwingenden Spezifikationen des Importlandes nicht entsprechen, sind vom Markt ausgeschlossen. Für die Unternehmen bedeutet dies, daß sie entweder spezielle Produktlinien für einzelne Teilmärkte entwickeln oder sich auf ein relativ kleines Absatzgebiet beschränken müssen. Dadurch werden aber gerade die Vorteile, die der Gemeinsame Markt bringen soll, nämlich die Verringerung der Produktionskosten durch den Übergang zu größeren Stückzahlen, wieder beseitigt.

Überbetriebliche technische Normen enthalten ebenfalls Anforderungen an die Herstellung und Beschaffenheit von Produkten, haben aber im Gegensatz zu den technischen Vorschriften keinen rechtsverbindlichen Charakter. Sie werden von privatrechtlich organisierten Normungsverbänden, z. B. DIN (Deutschland), ANFOR (Frankreich), BSI (Vereinigtes Königreich), erstellt und sind ihrer Idee nach nur unverbindliche Empfehlungen, denen der Hersteller auf freiwilliger Basis folgen kann.

Dennoch entfalten sie nicht minder handelshemmende Wirkungen als rechtliche Vorschriften, da der „faktische Befolgungszwang" *(Bleckmann)*, den sie auf die Unternehmen ausüben, beträchtlich ist. Ein Produkt, das den nationalen technischen Normen entspricht, gilt in den Augen des Verbrauchers eher als technisch sicher, gesundheitlich unbedenklich und umweltverträglich als ein nicht normgemäß hergestelltes Produkt und läßt sich somit besser verkaufen. Diese Gleichsetzung von Normkonformität mit Produktqualität erschwert den grenzüberschreitenden Warenaustausch erheblich. Im Wettbewerb wird ein den inländischen Normen entsprechendes Produkt als „bekannt und bewährt" höher eingeschätzt werden als ein Importprodukt, das nach den, dem Verbraucher nicht vertrauten, Normen des Herkunftslandes hergestellt ist. Um mit einheimischen Herstellern konkurrieren zu können, wird sich der ausländische Anbieter daher den Normen des Importlandes unterwerfen müssen, wodurch ihm wiederum die Kostenvorteile eines Gemeinsamen Marktes entgehen. Der handelshemmende Effekt technischer Normen wird noch verstärkt, wenn in nationalen Rechtsvorschriften auf sie Bezug genommen wird und sie dadurch eine gewisse Rechtswirkung entfalten. [13])

Die Kontrolle, ob Importprodukte den nationalen Vorschriften und Normen entsprechen, führt zu der dritten Art von technischen Handelshemmnissen, den **Prüfungs- und Zulassungsverfahren**. Im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den Anforderungen des technischen Sicherheitsrechts besteht eine gesetzliche Verpflichtung, die Produkte einer staatlich anerkannten Stelle zur Prüfung vorzulegen. Es können nur solche Produkte **legal** in den Handel gebracht werden, die über eine gültige Zulassung oder Genehmigung solcher Stellen verfügen. In diesem Fall dient die Konformitätsprüfung dem Schutz des Verbrauchers vor produktbedingten Risiken sowie der einheitlichen Anwendung der Gesetze. Die Kontrolle auf Übereinstimmung eines Produkts mit überbetrieblichen technischen Normen hat dagegen – wie die Normen selbst – in der Regel freiwilligen Charakter. Es liegt jedoch nach dem oben Gesagten im Interesse der Unternehmen, sich offiziell bestätigen zu lassen, daß ihr Produkt die in den einschlägigen Normen gewünschten Eigenschaften aufweist. Anerkannte Konformitätszeichen und Zertifikate erleichtern den Marktzutritt.

Die Konformitätsprüfung kann zu erheblichen Verzögerungen bei der Vermarktung von Produkten führen. Häufig erkennen die Behörden die Zulassungsverfahren anderer Mitgliedstaaten nicht an, was zeitaufwendige Doppelprüfungen erforderlich macht. Wie das Zentrum für Europäische Politikstudien (CEPS) ermittelt hat, ist es keine Seltenheit, daß eine Produkt nach zwölf verschiedenen Verwaltungsverfahren zugelassen werden muß. [14]) Die damit verbundenen Kosten z. B. in Form von Gebühren, die die Prüfstellen erheben, sind vom Hersteller zu tragen. Darüberhinaus erwachsen den Unternehmen zusätzliche innerbetriebliche Kosten durch Informationssuche und Erstellung der erforderlichen Dokumentation. [15])

Die ökonomische Relevanz der Handelshemmnisse durch technische Vorschriften, Normen und Konformitätsprüfungen läßt sich schwer abschätzen. Dennoch wurde im Rahmen des Forschungsprogramms „Kosten der Nichtverwirklichung Europas" unter Leitung von Paolo Cecchini eine solche Quantifizierung für zehn verschiedene Branchen versucht. [16]) Die Ergebnisse zeigen zunächst, daß die Existenz technischer Handelshemmnisse die einzelnen Wirtschaftssektoren in unterschiedlichem Maße tangiert. Insgesamt ist die Investitionsgüterindustrie davon stärker betroffen als die Konsumgüterindustrie. Große wirt-

[12]) *Kommission der Europäischen Gemeinschaften,* Vollendung des Binnenmarktes. Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, Juni 1985, S. 17.

[13]) Zu den handelshemmenden Wirkungen gesetzlicher Vorschriften und technischer Normen ausführlich *Bleckmann,* S. 1 ff.

[14]) Bericht der CEPS-Arbeitsgruppe unter Vorsitz von K.H. Narjes im Auftrag der Kommission „Die Europäische Gemeinschaft ohne technische Handelshemmnisse" (1983), Zusammenfassung der Studie von *van de Gevel.* DIN-Mitt. 72 (1993), S. 752.

[15]) Ebd. S. 753.

[16]) *Cecchini,* Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarkts. Baden-Baden 1988.

schaftliche Nachteile entstehen vor allem exportorientierten Unternehmen in Bereichen wie Elektronik, Elektrotechnik und Maschinenbau, da sie aufgrund der hohen Forschungs- und Entwicklungskosten auf hinreichend große Absatzmärkte angewiesen sind.[17]) Für die Unternehmen bedeuten national unterschiedliche Produktanforderungen in erster Linie:

- Mittelvergeudung durch Doppelarbeit bei Forschung und Entwicklung;
- Verzicht auf Größenvorteile durch höheren Absatz, der sich bei ungehindertem Marktzugang einstellen würde;
- schwache Wettbewerbsposition auf dem Weltmarkt infolge einer zu starken Ausrichtung auf einzelne Mitgliedstaaten.

Allein für den Bereich der Telekommunikation schätzt der *Cecchini*-Bericht die Gesamtkosten dieser Behinderungen auf 4,8 Milliarden Ecu. Dieses Beispiel steht stellvertretend für die enormen Verluste, die auch in anderen Hochtechnologiebranchen durch abweichende Standards und Normen verursacht werden.[18])

Auch wenn die Berechnungen des *Cecchini*-Berichts mit gewissen Vorbehalten zu betrachten sind, illustrieren sie doch anschaulich die volkswirtschaftliche Bedeutung der technischen Handelshemmnisse.[19]) Umgekehrt fördern einheitliche europaweit geltende Normen die Vermarktungschancen eines Produkts in anderen Staaten und sind insofern ein Mittel zur Schaffung von Wettbewerbsvorteilen.[20]) Europäische Normen werden daher nicht mehr nur als Instrument zur Beseitigung von Handelsbarrieren angesehen, sondern als wirtschaftliches Ziel von eigenständiger Bedeutung.[21]) Dementsprechend hat sich die Normungspolitik der Gemeinschaft geändert: Mit der Einführung der sog. „neuen Konzeption" ist der Normung eine Schlüsselposition für die Produktharmonisierung in Europa zugewiesen worden (s. dazu ausführlich Kap. II).

Mit zunehmender Globalisierung der Märkte und Verdichtung der Kooperationsbeziehungen weltweit agierender Unternehmen sowie steigender Innovationsgeschwindigkeit und Komplexität technischer Systeme wächst das Bedürfnis nach einer **international** abgestimmten Standardisierung. Auch der Europäische Binnenmarkt ist nur ein Teilmarkt, der sich seinerseits in den größeren Weltmarkt integrieren muß. Diese Integration wird dann mit den geringsten Reibungsverlusten vor sich gehen, wenn sichergestellt ist, daß die zur Verwirklichung des Binnenmarkts verwendeten Normen dieselben sind, die auch den Weltmarkt regulieren.[22]) Eine Basis für die weltweite Anpassung technischer Normen wurde mit der „Wiener Vereinbarung" zwischen ISO *(International Standardization Organisation)* und CEN *(Comité Européen de Normalisation)* sowie dem „Luganer Abkommen" zwischen IEC *(International Electrotechnical Commission)* und CENELEC *(Comité Européen de Normalisation Electrotechnique)* geschaffen. Zweck beider Vereinbarungen ist die Vermeidung von widersprüchlichen Festlegungen und Doppelarbeit durch praktische Arbeitsteilung zwischen den Organisationen. Es können sowohl internationale Normen von den europäischen Normungsgremien übernommen werden als auch europäische Normungsprojekte auf die internationale Ebene transferiert werden.[23]) Dies bedeutet, daß die weltweite Normung in Zukunft eine immer wichtigere Rolle spielen wird. Schon heute sind etwa 40% der CEN-Normen identisch mit ISO-Normen, 90% der CENELEC-Normen entsprechen bereits den IEC-Normen (s. dazu Kap. III.4)

2. Die Bedeutung der Normung für eine proaktive Technik- und Umweltpolitik

Wie in vielen anderen westlichen Industrienationen war die staatliche Kontrolle von Produkten in der Bundesrepublik Deutschland traditionell schwach ausgeprägt. Der Schwerpunkt des klassischen, medienorientiert ausgerichteten Umweltrechts lag darauf, die Umweltbeeinträchtigungen durch Anlagen zu verringern und die Abfallbeseitigung zu regeln. Lediglich Produkte, die in besonderem Maße Risiken für die menschliche Gesundheit oder die natürlichen Lebensgrundlagen beinhalten, wurden nach und nach einer stärkeren administrativen Aufsicht unterworfen. Diese reicht von strengen Herstellungs- und Vertriebsbeschränkungen (Kriegswaffen, Drogen) über präventive Verbote mit Genehmigungsvorbehalt (Arzneimittel, Pflanzenschutzmittel, gentechnisch veränderte Produkte) bis hin zu den vergleichsweise milden Instrumenten staatlicher Kontrolle wie Anmeldeverfahren (Chemikalienrecht) oder behördliche Stichproben (Lebensmittelrecht). Für die große Masse der industriell gefertigten Erzeugnisse galt jedoch der Grundsatz der unternehmerischen Freiheit im Hinblick auf Entwicklung, Herstellung und Vermarktung von Waren.

Diese Abstinenz staatlicher Rechtsetzung im Produktbereich wurde dadurch erleichtert, daß die Wirtschaft durch die überbetriebliche Normung und zu-

[17]) Vgl. dazu *Berger/Clement:* Ökonomische Bedeutung der Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik: Einige Eckwerte für die Bundesrepublik Deutschland. DIN-Mitt.69 (1990), S. 490; *Plinke*, Auswirkungen der europäischen Normung auf die Investitionsgüter-Industrie. Eine Branchenanalyse. DIN-Mitt. 69 (1990), S. 660; *Hass*, Binnenmarkt und technische Regeln im Bereich der Elektrotechnik. In: Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln und Binnenmarkt. Baden-Baden, 1991, S.115.

[18]) *Cecchini*-Bericht, S. 48.

[19]) Vgl. auch *Vieweg*, Technische Normen im EG-Binnenmarkt. In: Müller-Graff (Hrsg.) Technische Regeln im Binnenmarkt. Baden-Baden 1991, S. 57 (66 f.).

[20]) *Franz:* Innovationen – Voraussetzungen für die Zukunft Europas, DIN-Mitt. (74) 1995, S. 1 (2); ähnlich auch *Bangemann* bei der Vorstellung des „Erfahrungsberichts über die Anwendung der Richtlinie 83/189/EWG" in Brüssel, Blick durch die Wirtschaft vom 1. März 1996.

[21]) Vgl. dazu etwa *EMPA*, Europäische Normungspolitik und neue Werkstoffe. Gutachten im Auftrag des TAB, April 1994, S. 11 ff.

[22]) So der Vizegeneralsekretär der ISO *Favre* auf der 28. Konferenz Normenpraxis im Oktober 1993 in Stuttgart, s. dazu die Berichterstattung von H. Bestel, DIN-Mitt. 73 (1994), S. 83 (84).

[23]) Interview mit dem Präsidenten der IEC H. Gissel und dem Päsidenten der ISO E. Möllmann in DIN-Mitt. 73 (1994) S. 623.

nehmend auch durch die Einführung von Qualitätsmanagementsystemen selbst für die Produktsicherheit Sorge trägt. Der Staat hat sich entweder ausschließlich auf diesen Mechanismus der Eigenverantwortung verlassen oder hoheitliche Kontrollverfahren eingeführt, bei denen jedoch als Beurteilungsmaßstab wiederum technische Normen und somit Abstimmungsergebnisse aus dem Kreis der beteiligten Wirtschaft herangezogen werden. Mit diesem System der „regulierten Selbstregulation" *(Di Fabio)* werden in wichtigen Handlungsfeldern wie etwa dem Recht der technischen Sicherheit, aber auch dem Bauordnungsrecht staatliche Rechtsetzungsautorität und verbandliche Selbststeuerung im Sinne wechselseitiger Ergänzung zusammengeführt. Einerseits wird der Wirtschaft der als unentbehrlich angesehene unternehmerische Handlungsspielraum zugebilligt, andererseits kann der Staat, abgestuft nach dem Risikopotential von Produkten, mit unterschiedlicher Tiefe in den Wirtschaftsablauf eingreifen, um bestimmte Schutzziele zu verwirklichen.[24])

Dieses langsam gewachsene System der Produktregulierung, das an dem Prinzip der Produktionsfreiheit festhält, diese aber vor allem unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr und Risikovorsorge einem staatlichen Eingriffsvorbehalt unterstellt, gerät nun in zweierlei Hinsicht unter Veränderungsdruck. Zum einen wird auf Gemeinschaftsebene nach und nach ein neues System der Produktkontrolle installiert, das die überkommenen Vorschriften des nationalen Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzrechts verdrängt und in weiten Teilen europarechtlich unzulässig macht.[25]) Zum anderen rückt das Produkt selbst gegenüber der Produktionsanlage mehr und mehr in den Mittelpunkt des umweltpolitischen Interesses. Gefordert wird ein **„produktintegrierter Umweltschutz"**, der die Umweltverträglichkeit von Produkten über ihren gesamten Lebenszyklus hinweg gewährleisten soll. Dazu sind alle von einem Produkt ausgehenden potentiellen Umweltbelastungen, beginnend bei der Rohstoffentnahme über die Herstellung, den Vertrieb und den Gebrauch bis hin zur Wiederverwendung, Verwertung und Entsorgung, einschließlich der damit verbundenen Transportprozesse, zu ermitteln und einer integrativen Gesamtbewertung zu unterziehen. Ziel ist die Entwicklung von Produkten, die nicht nur aus ökologisch und toxikologisch unbedenklichen Materialien bestehen, sondern mit möglichst geringem Einsatz von Rohstoffen und Energie hergestellt sind, sich durch eine lange Lebensdauer auszeichnen und am Ende ihres Produktlebenszyklus in ihren Komponenten weitgehend wiederverwendbar sind. Hintergrund dieser Forderung ist die Erkenntnis, daß sowohl die Verfügbarkeit von Rohstoffen als auch die Aufnahmefähigkeit der Umweltmedien als Stoffsenken begrenzt sind. Eine wirksame, am Leitbild einer „nachhaltig zukunftsfähigen Entwicklung" orientierte Umweltpolitik verlangt, diese Aspekte schon bei der Produktentwicklung zu berücksichtigen.[26])

Im Gegensatz zu der traditionellen Gefahrstoffpolitik geht es dem produktintegrierten Umweltschutz also nicht nur darum, die Freisetzung von Schadstoffen im Interesse von Gefahrenabwehr und Risikovorsorge zu verringern, sondern auch um eine gezielte Steuerung industrieller Stoffflüsse unter dem Aspekt der Ressourcenschonung und der Erhaltung der Umweltmedien als Stoffsenken. Daraus folgt, daß sich die staatliche Produktregulierung nicht länger auf die Kontrolle besonders risikoträchtiger Produkte beschränken kann, sondern **alle** industriell gefertigten Güter einbeziehen muß.[27])

Gleichzeitig ist aber unbestritten, daß eine solche ökologisch orientierte Produktpolitik sowohl aus rechtsstaatlichen wie aus verwaltungstechnischen Gründen nicht flächendeckend mit den Mitteln des Ordnungsrechts zu realisieren ist.[28]) Ordnungsrechtliche Instrumente wie Verbote, Verwendungsbeschränkungen, Kennzeichnungspflichten etc. werden zwar auch künftig zur Erreichung schadstoffpolitischer Ziele ihre Berechtigung behalten, müßten aber durch neue Instrumente einer indirekten Verhaltensteuerung ergänzt werden. Nach allgemeiner Auffassung müßten die staatlichen Rahmenbedingungen privatwirtschaftlicher Tätigkeit so verändert werden, daß die Marktkräfte von sich aus in Richtung auf eine umweltverträgliche Produktgestaltung wirken.[29]) Diskutiert werden in diesem Zusammenhang Abgabenkonzepte, handelbare Zertifikate, produktbezogene Rücknahmepflichten, freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen der Industrie sowie andere marktkonforme Instrumente, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann.[30]) Gemeinsam ist jedoch allen diesen Ansätzen, daß sie ihre Wirkung jeweils nur bezogen auf bestimmte Produkte oder Produktgruppen entfalten können, also nur partiell einsetzbar sind. Demgegenüber ist die Industrienormung traditionell breitflächig über heterogene Produktlinien hinweg angelegt, so daß es sich anbieten würde, sie verstärkt als Steuerungsinstru-

[24]) Zur Entwicklung des produktbezogenen Umweltschutzes in der Bundesrepublik Deutschland ausführlich *Di Fabio*, S. 1 ff. und 37 ff.

[25]) ebd. S. 3; s. auch *Ronge/Körber*, Die Europäisierung der Chemikalienkontrolle und die Folgen für Verbandspolitik aus deutscher Sicht. In: Eichener/Voelzkow (Hrsg.), Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung. Marburg 1994, S. 321.

[26]) Zu den Zielen des produktintegrierten Umweltschutzes *BMFT*, Förderkonzept: Produktionsintegrierter Umweltschutz, Bonn, Januar 1994; *Rubik/Teichert*, Ökologische Produktpolitik: Anforderungen, Instrumente, Akteure. IÖW/VÖW-Informationsdienst 5/93, S. 1; *Vieweg*, Produktbezogener Umweltschutz und technische Normung. UTR 27 (1994), S. 509.

[27]) *Di Fabio*, S. 39.

[28]) Dazu ausführlich *Rehbinder:* Konzeption eines in sich geschlossenen Stoffrechts; *Lübbe-Wolff*, Modernisierung des umweltbezogenen Ordnungsrechts. Beide in: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.), Studienprogramm Umweltverträgliches Stoffstrommanagement, Band 2. Instrumente, Bonn 1995.

[29]) *Enquete-Kommission* „Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.), Die Industriegesellschaft gestalten. Bonn 1994, S. 548.

[30]) Dazu ausführlich *Steger*: Verbesserte Informations- und Entscheidungsprozesse und marktorientierte Instrumente in der Stoffpolitik. Studie im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG Chemie-Papier-Keramik, Oestrich-Winkel 1993; *Führ* et al., Ansätze für proaktive Strategien zur Vermeidung von Umweltbelastungen im internationalen Vergleich, Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.), Studienprogramm Umweltverträgliches Stoffstrommanagement, Band 2. Instrumente, Bonn 1995.

ment einer ökologischen Produktpolitik zu nutzen. Wenn es gelänge, die Idee des produktintegrierten Umweltschutzes in der Normung zu verankern, könnte sie eine wichtige Rolle bei der Realisierung einer nachhaltig zukunftsfähigen Entwicklung spielen.[31])

Auf nationaler Ebene sind in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um Umweltgesichtspunkten vermehrt Geltung in der produktbezogenen Normung zu verschaffen.[32]) Beispiele dafür sind:

- Die Einrichtung der Koordinierungstelle Umweltschutz im DIN 1983;
- Die Einrichtung eines neuen Referats „produktbezogener Umweltschutz" im Bundesumweltministerium 1990;
- Die Vereinbarung zwischen dem DIN und dem Bundesumweltministerium über die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Normung 1993;
- Die Gründung des Normenauschusses Grundlagen des Umweltschutzes (NAGUS) 1993;
- Die Verabschiedung eines Leitfadens für die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Produktentwicklung und -normung 1994.

Diese begrüßenswerte Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland ist allerdings vor dem Hintergrund zu sehen, daß rein nationale Normungsvorhaben in Zukunft praktisch keine Rolle mehr spielen werden, da nationale Normen zunehmend durch europäische ersetzt werden. Auf der europäischen Ebene sind jedoch vergleichbare institutionelle und organisatorische Vorkehrungen für eine systematische Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Normung bisher nur in Ansätzen zu erkennen (s. dazu Kap III.3).

Vor allem von seiten der Umweltverbände und der Gewerkschaften, aber auch aus dem Kreis der Politik wurde deshalb die Befürchtung geäußert, daß die Verlagerung der Entscheidungskompetenzen auf die europäische Ebene zu einer Absenkung des national erreichten Umweltschutzniveaus und zu einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner führen würde. Diese Sorge, die letztlich auch der Anlaß für die Beauftragung des TAB mit der vorliegenden Studie war, hat sich jedoch nach den bisherigen Erfahrungen, zumindest in dieser generellen Form, als nicht berechtigt herausgestellt. In der vom *Katalyse-Institut* erstellten Vorstudie zum Thema „Umweltschutz und europäische Normung" werden zwar verschiedene Fälle aufgezeigt, in denen die harmonisierten Normen hinter den in Deutschland geltenden gesetzlichen Bestimmungen zurückbleiben[33]), andererseits belegt die von *Eichener/Voelzkow* durchgeführte Analyse der europäischen Regulierungen im Bereich des Arbeits-, Umwelt- und Verbraucherschutzes, daß im Rahmen der technischen Harmonisierung häufig innovative Lösungen realisiert wurden, die zum Teil deutlich über die bisherigen nationalen Standards hinausgehen.[34])

Zur Erklärung dieses für viele überraschenden Resultats wird die These aufgestellt, daß die Gemeinschaft an einer Angleichung auf hohem Schutzniveau interessiert sein muß, wenn sie bei ihrer Politik zur Verwirklichung des Binnenmarkts Erfolg haben will. Je entschiedener nationale Rechtsvorschriften und technische Regeln wegen ihrer handelshemmenden Wirkung eingeebnet werden, desto anspruchsvoller müssen die gemeinschaftlichen Regelungen sein, um nicht auf den Widerstand der Mitgliedstaaten zu stoßen.[35]) Dies bedeutet, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber bei der Festlegung von Produktanforderungen öffentlichen Belangen wie Umweltschutz, Energieeinsparung, Ressourcenschonung in angemessener Weise Rechnung zu tragen hat, will er nicht riskieren, daß die Mitgliedstaaten die Vermarktung normkonformer Produkte behindern. Mit anderen Worten, die europäischen Normen müssen die öffentlichen Interessen, die bisher vom nationalen Sicherheits-, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht gewahrt wurden, in sich aufnehmen, wenn sie ihr Ziel, den freien Marktzugang für harmonisierte Produkte, erreichen wollen. Demnach könnte die europäische Integration, obwohl vorrangig auf die Herstellung des Binnenmarktes gerichtet ist, u. U. sogar bessere Chancen für einen produktintegrierten Umweltschutz bieten, als sie im nationalen Kontext bestanden hätten.[36])

Diese positive Einschätzung des Veränderungspotentials zugunsten einer proaktiven Umweltpolitik besagt jedoch keineswegs, daß der europäische Harmonisierungsprozeß ein hohes Schutzniveau im Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz auch in Zukunft, gleichsam automatisch, garantiert. Die Logik der Argumentation legt ja im Gegenteil die Schlußfolgerung nahe, daß sich die Gemeinschaft nur solange zu einer innovativen Politik genötigt sehen wird, wie sie

[31]) *Di Fabio*, S. 41; in gleicher Richtung auch die Argumentation von Jutta *Rühl*, Leiterin des Referats „Produktbezogener Umweltschutz" im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in ihrem Vortrag anläßlich der 28. Konferenz Normenpraxis im Oktober 1993 in Stuttgart, DIN-Mitt. 73 (1994), S. 153 (156).

[32]) Zur institutionellen Verankerung des Umweltschutzes in der deutschen Normung ausführlich *Falke/ Joerges*, Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, S. 104 ff; *Feldhaus*, Grundlagen des Umweltschutzes: Bericht über die Arbeit des NAGUS. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 456; *Schiffer*, Normung und Umweltschutz. DIN-Mitt. 70 (1991), S. 371.

[33]) *Katalyse-Institut:* Vorstudie zum Thema „Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EU-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung" im Auftrag des TAB, Januar 1994, S. 91 ff.; auch die *Koordinierungstelle Umweltschutz im DIN* hat in ihrem Jahresbericht 1993/94 solche Fälle aufgezeigt, vgl. Jahresbericht, S. 37.

[34]) S. dazu ausführlich und mit zahlreichen Beispielen *Eichener/Voelzkow*, Ko-Evolution politisch-adminstrativer und verbandlicher Strukturen am Beispiel der technischen Harmoniserung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes. In: Streeck (Hrsg.), Staat und Verbände. Sonderheft 25/1994 der PVS, S. 256 ff.; vgl. auch *Pickert/ Scherfer*, Technische Sicherheit und Normung in Europa. WSI Mitteilungen 1/1993, S. 35.

[35]) *Eichener/Voelzkow*, S. 275 f. ebenso *Di Fabio*, S. 76 f., S. 96 und *Falke/Joerges*, S. 52 f.

[36]) So ausdrücklich *Eichener/Voelzkow*, S. 280; ähnlich auch Pernice, wenn auch nicht direkt bezogen auf den produktintegrierten Umweltschutz: Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt: Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht. NVwZ 1990, S. 414 (422).

in Konkurrenz zu progressiven Mitgliedstaaten steht, die andernfalls durch nationale Alleingänge neue technische Handelshemmnisse aufbauen würden. Es käme daher zum einen wesentlich darauf an, daß die Mitgliedstaaten trotz des fortschreitenden Verlustes ihrer originären nationalen Handlungskompetenzen eine ungebrochene Dynamik zur Durchsetzung umwelt- und gesundheitspolitischer Ziele entfalten, um auf diese Weise die Gemeinschaft unter Druck zu setzen.[37])Zum anderen wird ein hohes Schutzniveau in der produktbezogenen Normung langfristig nur dann gehalten werden können, wenn im europäischen Normungsverfahren selbst, aber auch im Zusammenspiel von Normungsgremien und EG-Organen die Voraussetzungen für eine angemessene Berücksichtigung von Umweltbelangen geschaffen werden (s. dazu Kap. VI).

[37]) *Eichener/Voelzkow*, S. 280; ähnlich auch Di Fabio, S. 70.

II. Die neue Konzeption zur technischen Harmonisierung und Normung

Die Bedeutung einheitlicher Produktstandards für die Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes wurde von den Organen der EU schon früh erkannt. Dennoch verlief der Prozeß der Rechtsangleichung aufgrund der ursprünglich gewählten Methode der Totalharmonisierung zunächst sehr schleppend. Erst mit der Verabschiedung der sog. „neuen Konzeption" im Jahre 1985, die in erster Linie auf Selbstregulierung der Wirtschaft setzt, wurde der entscheidene Schritt zum wirksamen Abbau technischer Handelshemmnisse getan. Die mit ihr verknüpfte Stärkung der europäischen Normung und das ergänzend entwickelte Konzept zur Konformitätssicherung haben zu einer wirksamen Entlastung des Gemeinschaftsgesetzgebers und damit zu einer erheblichen Ausweitung und Beschleunigung der Harmonisierungsaktivitäten geführt.

1. Hintergründe und Entstehung der neuen Konzeption

Mit dem 1969 beschlossenen Programm zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse[38]) entschied sich die Gemeinschaft zunächst für den sozusagen klassischen Weg der Harmonisierung durch gemeinschaftliche Rechtsetzung auf der Basis von Artikel 100 EG-Vertrag.[39]) Dabei erließ der Ministerrat sektorielle Richtlinien, mit dem Ziel, die bestehenden heterogenen Produktanforderungen durch einheitliche, unionsweite Vorgaben zu ersetzen. Den Mitgliedstaaten oblag es dann, die europäischen Vorgaben in national verbindliches Recht zu überführen, wobei ihnen je nach Konkretisierungsgrad der Richtlinien ein gewisser Umsetzungsspielraum blieb.[40])

Es zeigte sich jedoch bald, daß die angestrebte **direkte Harmonisierung** von Produktanforderungen durch gemeinschaftliches Sekundärrecht einen Aufwand erforderte, der in keinem Verhältnis zu den erzielten Ergebnissen stand.[41]) Das Verfahren erwies sich als äußerst zeitraubend, vor allem weil die Richtlinien trotz der zum Teil ausufernden technischen Detailregelungen den üblichen Gesetzgebungsprozeß der Europäischen Gemeinschaft durchlaufen mußten. So umfaßte z. B. der Kommissionsentwurf für eine Richtlinie des Rates „über vor dem Fahrersitz montierte Umsturzvorrichtungen mit zwei Pfosten für die Schmalspurmaschinen mit Luftbereifung" nahezu 80 Druckseiten.[42]) Der zügige Erlaß von Richtlinien wurde zudem durch das in Artikel 100 EGV vorgesehene Einstimmigkeitsprinzip behindert. Die geforderte Einstimmigkeit führte entweder zu einer Einigung auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners oder zu endlosen Verhandlungen, da schon bei Meinungsverschiedenheiten über das geringste Detail kein Beschluß zustande kam.[43]) So war etwa für die 1984 verabschiedete EG-Richtlinie „über nahtlose Gasflaschen aus unlegiertem Aluminium" eine mehr als zehnjährige Beratungsdauer erforderlich.[44]) Außerdem erkannte man, daß die gesetzliche Festschreibung eines bestimmten Standes der Technik weitere Innovationen im Bereich der technischen Sicherheit verhindert. So war die konkrete Lösung, auf die man sich geeinigt hatte, häufig schon bei Verabschiedung der Richtlinie von der technischen Entwicklung überholt. Das Scheitern des Konzepts der Vollharmonisierung bestätigte somit auf der europäischen Ebene die schon vorher in verschiedenen Mitgliedstaaten gemachte Erfahrung, daß die Komplexität der Produktanforderungen und die Notwendigkeit einer stetigen Anpassung an den technischen Fortschritt administrative Formen der Techniksteuerung überfordert.[45])

Die Untauglichkeit dieses Harmonisierungsansatzes führte dazu, daß die Gewährleistung des freien Warenverkehrs in der Folgezeit praktisch nur durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aufrechterhalten werden konnte. In seinem richtungsweisenden Urteil im Fall *Cassis-de-Dijon*[46]) entwickelte der Gerichtshof 1979 den **Grundsatz der Gleichwertigkeit und gegenseitigen Anerkennung nationaler Regelungen**. Danach ist ein Produkt prinzipiell in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft verkehrsfähig, wenn es in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in Verkehr gebracht worden ist (sog. Herkunftslandprinzip).[47]) Nur in Ausnahmefällen, nämlich soweit es für den Schutz eines der in Ar-

[38]) Entschließung des Rates vom 28. Mai 1969 über ein „Programm zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse im Warenverkehr mit gewerblichen Erzeugnissen, die sich aus den Unterschieden in den Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten ergeben", ABl. EG Nr. C vom 17. Juni 1969, S. 1 ff.

[39]) Vgl. zum folgenden ausführlich *Breulmann*, Normung und Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Berlin 1993, S. 22 ff.

[40]) Vgl. *Di Fabio*, S. 8 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

[41]) Vgl. Mitteilung der Kommission vom 31. Januar 1985, KOM (85) 19 endg.

[42]) Kom (84) 400 endg. vom 23. November 1984, ABl. EG Nr. C 222 vom 2. September 1985, S. 1 ff.; die endgültige Fassung der Richtlinie umfaßte dann allerdings nur noch 43 Druckseiten. Vgl. zu diesem Beispiel *Breulmann*, S. 23; *Falke/Joerges*, S. 66.

[43]) Vgl. *Bleckmann*, S. 4.

[44]) Richtlinie des Rates vom 17. September 1984, ABl. EG Nr. L 300 vom 19. November 1984, S. 20; vgl. zu diesem Beispiel *Anselmann*, Die Bezugnahme auf harmonisierte technische Regeln im Rahmen der Rechtsangleichung. In: Müller-Graff, S. 101 (102).

[45]) Vgl. *Eichener/Voelzkow*, S. 263; *Falke/Joerges*, S. 67.

[46]) EuGH Urteil vom 20. Februar 1979, Rs. 120/78 RIW 1979, S. 1766.

[47]) Vgl. dazu *Bleckmann*, S. 5 f. sowie ausführlich *Anselmann*, Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 6 ff.; *Joerges/Falke/Micklitz/Brüggemeier*, Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden 1988, S. 313 ff.

tikel 36 EGV genannten Rechtsgüter[48]) oder aufgrund anderer Erfordernisse[49]) zwingend notwendig ist, bleibt den Mitgliedstaaten auch weiterhin die Möglichkeit, spezielle technische Sicherheitsanforderungen aufrecht zu erhalten, selbst wenn dadurch der freie Warenaustausch behindert wird. Bei seiner Entscheidung ging der EuGH von der Überlegung aus, daß sich die Ziele nationaler Rechtsvorschriften im wesentlichen decken. Vorschriften und Kontrollen, die die Mitgliedstaaten eingeführt hätten, um diese Ziele zu erreichen, könnten zwar verschiedene Formen annehmen, liefen im Kern aber auf das gleiche hinaus und sollten daher gegenseitig anerkannt werden.[50]) Mit dieser Rechtsprechung hat der Gerichtshof der Einsicht zum Durchbruch verholfen, daß sich die Angleichung der Rechtsvorschriften auf die grundlegenden, zum Schutz der Bürger unerläßlichen Anforderungen beschränken kann, und damit den Weg für eine Neuorientierung der gemeinschaftlichen Harmonisierungspolitik geebnet.[51])

Der erste Schritt in diese Richtung bestand in der Verabschiedung der sog. **Informationsrichtlinie**[52]) von 1983, die zwei voneinander unabhängige Informationsverfahren vorsieht, eines für technische Vorschriften und eines für technische Normen.

Das Informationsverfahren über technische Vorschriften stellt eine Art „Frühwarnsystem" (*Anselmann*) dar, das es erlaubt, neue regelungsbedürftige Sachverhalte frühzeitig zu erkennen und wenn möglich eine gemeinschaftliche Lösung vorzubereiten. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, Entwürfe zu technischen Vorschriften der Kommission mitzuteilen, die sie an die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten weiterleitet. Die Mitteilung eines Entwurfs ist mit einer dreimonatigen Stillhaltefrist verbunden, in der eine Prüfung des Textes im Hinblick auf seine Verträglichkeit mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit Artikel 30ff. EGV, stattfindet. Kommt die EG-Kommission oder ein Mitgliedstaat zu der Auffassung, daß der Text geändert werden muß, um potentielle Handelshemmnisse zu vermeiden, wird eine ausführliche Stellungnahme eingeholt mit der Folge, daß der Erlaß der Vorschrift um weitere drei Monate aufgeschoben wird. Diese Bestimmung übt somit auch einen gewissen Druck auf die Mitgliedstaaten aus, neue nationale Vorschriften von vornherein so zu gestalten, daß sie den freien Warenverkehr nicht beeinträchtigen.

Die im Rahmen der freiwilligen Regelsetzung erarbeiteten technischen Normen sind Gegenstand eines gesonderten Informationsverfahrens zwischen den nationalen Normungsorganisationen. In diesen Informationsaustausch sind außer den Mitgliedstaaten der EU auch die EFTA-Länder[53]) einbezogen. Ziel ist zum einen die Erhöhung der Transparenz des Normungsgeschehens, zum anderen die Identifikation von Bereichen, in denen ein gemeinsames Normungsinteresse besteht und daher die nationalen Aktivitäten nach Möglichkeit zu europäischen Vorhaben zusammengefaßt werden sollten. Dazu ist auch hier eine Stillhaltepflicht vorgesehen, derzufolge die Mitgliedstaaten auf die Erstellung nationaler Normen verzichten müssen, wenn in dem betreffenden Bereich bereits europäische Normen in Bearbeitung sind. Der Erlaß nationaler Normen entgegen dieser öffentlich-rechtlichen Stillhalteverpflichtung stellt einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar.[54])

Schon die Informationsrichtlinie führte tendenziell zu einer Aufwertung der europäischen Normung gegenüber der nationalen. Mit dem im Juni 1985 veröffentlichen **„Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes"**[55]) legte die Kommission schließlich eine in sich geschlossene, neue Harmonisierungskonzeption vor, die der europäischen Normung eine zentrale Rolle im Integrationsprozeß zuweist. Die Kommission vertrat darin die Ansicht, daß mit den bisher angewandten Maßnahmen, insbesondere der Harmonisierung gemäß Art. 100 EGV, ein Gemeinsamer Markt bis 1992 nicht zu verwirklichen sei. Für die Zukunft schlug sie daher zwei sich ergänzende Ansätze zur Beseitigung technischer Handelshemmnisse vor. Einerseits ging die Kommission in Anlehnung an die *Cassis-de-Dijon*-Rechtsprechung des EuGH davon aus, daß die Regelsetzungen der Mitgliedstaaten im wesentlichen gleichwertig seien und folglich die gegenseitige Anerkennung der nationalen Vorschriften im Prinzip eine wirksame Strategie zur Herstellung des Binnenmarktes bilde. Dieser Grundsatz ermögliche es der Kommission, die Beseitigung aller ungerechtfertigten Handelshemmnisse zu verlangen, reiche andererseits aber nicht aus, soweit Handelshemmnisse zur Wahrung zwingender Erfordernisse im Sinne des Vertrages berechtigt sind. Zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit der Bürger sowie zum Schutz der Verbraucher und der Umwelt seien daher

[48]) Zu den in Art 36 EGV genannten Gründen gehören neben der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit der „Schutz der Gesundheit, des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums".

[49]) Als zwingende, die Einschränkung des Wettbewerbs rechtfertigende Erfordernisse wurden durch die Rechtsprechung inzwischen auch folgende Belange anerkannt: der Kampf gegen die Inflation, die Gesundheit der öffentlichen Finanzen und der Umweltschutz. Letztlich kommen alle anerkennenswerten Allgemeininteressen in Betracht, soweit sie nicht schon in Artikel 36 EGV aufgeführt sind, so *Anselmann*, Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 12.

[50]) Vgl. dazu Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes. KOM (85) 310 endg. vom 14. Juni 1985, S. 17.

[51]) Vgl. *Anselmann*, Die Bezugnahme auf harmonisierte technische Regeln im Rahmen der Rechtsangleichung. In: Müller-Graff, S. 101 (103).

[52]) Richtlinie 83/189 EWG vom 28. März 1983, ABl. EG Nr. L 109 vom 26. April 1983, S. 8.

[53]) Die EFTA (European Free Trade Association) wurde 1959 gegründet mit dem Ziel, in Verbindung mit der damaligen EWG eine europäische Freihandelszone zu schaffen. Darüber hinaus gehende Zielsetzungen, wie sie die EWG verfolgte, sollten nicht angestrebt werden. Das wirtschaftliche Gewicht der EFTA war von Anfang an geringer als das der EWG und verringerte sich im Laufe der Zeit immer mehr, da mehrere Mitgliedstaaten von der EFTA in die EWG bzw. EU übertraten. Seit der letzten Erweiterung der EU im Jahre 1995 gehören der EFTA nur noch Island, Norwegen, die Schweiz und Lichtenstein an.

[54]) Zu Inhalt und Zielen der Informationsrichtlinie vgl. *Anselmann*, Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 20ff.; *Bleckmann*, S. 6f.; *Eichener/Voelzkow*, S. 265.

[55]) KOM (85) 310 endg. vom 14. Juni 1985.

weiterhin gesetzgeberische Harmonisierungsmaßnahmen des Rates erforderlich. Wie die Erfahrung gezeigt habe, führe eine Strategie der technischen Detailregelungen auf Gesetzesebene aber nicht zum Erfolg. Ausgehend von dieser Erkenntnis sollte sich die Harmonisierung von Rechtsvorschriften künftig darauf beschränken, die Grundvoraussetzungen für die Verkehrsfähigkeit von Erzeugnissen festzulegen. Die genauen technischen Spezifikationen, denen ein Produkt genügen müsse, um in der Gemeinschaft frei handelbar zu sein, sollten dagegen durch europäische Normen präzisiert werden.[56])

Diese Vorschläge der Kommission wurden in den **„Leitlinien einer Neuen Konzeption für die technische Harmonisierung und Normung"** weiter konkretisiert und am 7. Mai 1985 durch den Ministerrat gebilligt. Mit dieser Entschließung[57]), die vom Europäischen Parlament nachhaltig unterstützt wurde, hat der Rat die politische Weichenstellung für eine grundlegende Reorganisation der europäischen Harmonisierungspolitik eingeleitet.[58])

Die entscheidende Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung der neuen Konzeption in die Praxis wurden jedoch erst mit der Verabschiedung der **Einheitlichen Europäischen Akte** (EEA)[59]) am 17. Februar 1986 geschaffen, die am 1. Juli 1987 in Kraft trat. Der damit neu eingeführte Artikel 100a EGV erlaubt, daß Harmonisierungsrichtlinien des Ministerrats, die der Schaffung des Binnenmarktes dienen, nunmehr mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden können, statt wie bisher nur mit Einstimmigkeit. Diese institutionelle Reform, die als eine der bedeutendsten in der bisherigen Geschichte der Gemeinschaft angesehen wird, erfolgte zu dem Zeitpunkt, als die Handlungsunfähigkeit der EG, verursacht durch die Veto-Macht der Mitgliedstaaten, ihr Maximum erreicht hatte.[60]) Wie die bisherigen Erfahrungen zeigen, hat die Einführung des Mehrheitsprinzips die Konsensfindung deutlich gefördert und das Gesetzgebungsverfahren erheblich beschleunigt. Während man nach der alten Methode Jahre brauchte, um sich über den erlaubten Geräuschpegel von Rasenmähern zu einigen, dauerte es nach der neuen Konzeption nur 18 Monate, um eine allgemeine Richtlinie über Maschinen zu verabschieden, einen Wirtschaftssektor, dessen Produktionswert in der EU auf 210 Mrd. ECU geschätzt wird und dessen Produktpalette vom Föhn bis zum Walzwerk reicht.[61]) Auf der Grundlage der neuen Konzeption sind inzwischen für viele umfangreiche und heterogene Produktbereiche Harmonisierungsrichtlinien verabschiedet worden.

[56]) Vgl. Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnemarktes, S. 18 f.

[57]) Entschließung des Rates über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und Normung, ABl. EG Nr. C 136 vom 4. Juni 1985; diese Entschließung wird auch als „Neue Konzeption" oder „Modellrichtlinie" bezeichnet.

[58]) Vgl. *Anselmann,* Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 30.

[59]) Einheitliche Europäische Akte vom 17./28. Februar 1986, ABl. EG Nr. L 169 vom 29. Juni 1987, S. 1 ff.

[60]) *Eichener/Voelzkow,* S. 269.

[61]) *Falke/Joerges,* S. 70.

Abbildung 1

Aktueller Stand der Harmonisierungsgesetzgebung

Richtlinien nach der neuen Konzeption	
• Einfache Druckbehälter	(87/404/EWG)
• Sicherheit von Spielzeug	(88/378/EWG)
• Bauprodukte	(89/106/EWG)
• Elektromagnetische Verträglichkeit	(89/336/EWG)
• Maschinen	(89/392/EWG)
• Persönliche Schutzausrüstungen	(89/686/EWG)
• Nichtselbständige Waagen	(90/384/EWG)
• Aktive implantierbare medizinische Geräte	(90/385/EWG)
• Gasverbrauchseinrichtungen	(90/396/EWG)
• Telekommunikations-einrichtungen, Satellitenfunkanlagen	(92/263/EWG)
• Wirkungsgrad von neuen Warmwasserheizkesseln	(92/42/EWG)
• Explosionsstoffe für zivile Zwecke	(93/5/EWG)
• Medizinprodukte	(93/42/EWG)
• Gräte und Schutzsysteme in explosionsgefährdeten Bereichen	(94/9/EG)
• Sportboote	(94/25/EG)
In Vorbereitung befindliche Richtlinien	
• Vorschlag für eine Richtlinie über Aufzüge	(KOM/92/35)
• Vorschlag für eine Richtlinie über Druckgeräte	(KOM/93/319)
• Vorschlag für eine Richtlinie über Arbeiten aus Edelmetallen	(KOM/93/322)
• Vorschlag für eine Richtlinie über Anforderungen im Hinblick auf die Energieeffizienz von elektrischen Haushaltskühl- und Gefriergeräten	(KOM/94/521)

Quelle: DIHT(1995)

2. Die wesentlichen Elemente der neuen Konzeption

Die neue Konzeption stützt sich auf die Technik des **Normenverweises**, der auf Gemeinschaftsebene schon mehr als ein Jahrzehnt zuvor in der Niederspannungsrichtlinie von 1973[62]) zur Anwendung kam. Die positiven Erfahrungen mit dieser Richtlinie bei der Rechtsangleichung im Bereich elektrischer Betriebsmittel dürfte entscheidend zur Verankerung der Normung in der Harmonisierungspolitik der Gemeinschaft beigetragen haben.[63])

[62]) Richtlinie 73/23/EWG vom 19. Februar 1973, ABl. EG Nr. L 77 vom 26. März 1973, S. 29.

[63]) Vgl. *Anselmann,* Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 29.

Gemäß der Entschließung der Ministerrats vom 4. Juni 1985 ist es das Hauptziel der Neuen Konzeption, durch die Verabschiedung einer einzigen Richtlinie mit einem Schlag die verordnungsrechtlichen Probleme für eine große Zahl von Erzeugnissen zu regeln, ohne daß die Richtlinie ständig angepaßt werden muß. Die ausgewählten Bereiche sollten daher durch eine breite Produktpalette gekennzeichnet sein, die jedoch so homogen sein muß, daß sich gemeinsame „wesentliche Anforderungen" festlegen lassen.[64]) Dabei geht die neue Konzeption von vier Grundprinzipien aus:

1. Die Harmonisierung der Rechtsvorschriften beschränkt sich auf die Festlegung der **grundlegenden Sicherheitsanforderungen**, denen die Erzeugnisse genügen müssen, um in Verkehr gebracht werden zu können. Dabei handelt es sich um allgemeine Beschreibungen, welche Vorkehrungen zur Abwehr der typischerweise von einem Produkt oder einer Produktgruppe ausgehenden Risiken getroffen werden müssen. Diese Anforderungen sind, nachdem sie in nationales Recht umgesetzt wurden, für den Hersteller verbindlich.

2. Den europäischen Normungsgremien CEN, CENELEC und ETSI wird die Aufgabe übertragen, die relativ allgemein gehaltenen gesetzlichen Vorgaben durch **technische Spezifikationen** entsprechend dem Bedarf der Praxis weiter zu konkretisieren. Erst diese detaillierten technischen Anforderungskataloge versetzen die beteiligten Wirtschaftskreise in die Lage, Produkte so herzustellen, daß sie den grundlegenden gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

3. Die von den europäischen Normungsgremien erarbeiteten technischen Spezifikationen haben keinen verbindlichen Charakter, sondern bleiben **freiwillige Normen**. Produziert der Hersteller nicht nach diesen Normen, trägt er die Beweislast für die Übereinstimmung seiner Erzeugnisse mit den grundlegenden Anforderungen.

4. Die Verwaltungen der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, bei Erzeugnissen, die nach diesen harmonisierten Normen hergestellt sind, von der **widerlegbaren Vermutung** ausgehen, daß die grundlegenden Anforderungen der Richtlinie eingehalten sind. Genügen die Erzeugnisse laut Bescheinigung, d. h. gemäß einer Erklärung des Herstellers oder des Zertifikats einer Prüfstelle, den grundlegenden Anforderungen, so können sie frei vertrieben werden, ohne daß ihre Konformität regelmäßig kontrolliert wird. Allenfalls Stichprobenkontrollen durch die einzelstaatlichen Behörden sind zulässig.[65])

Mit der Einführung der neuen Konzeption hat die Europäische Gemeinschaft ihre „etatistische" Harmonisierungspolitik zugunsten eines „korporatistischen" Modells der Technikregulierung *(Eichener/Voelzkow)* aufgegeben, wie es in vielen anderen Ländern der Gemeinschaft praktiziert wird. Kernpunkt ist die Arbeitsteilung zwischen dem Gesetzgeber und den Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft und damit die Verknüpfung von staatlichem Recht und technischen Normen. Als Vorzüge dieses Ansatzes werden übereinstimmend genannt:

- Beschleunigungseffekt bei der Herstellung des Binnenmarktes,
- wirksamer Abbau technischer Handelshemmnisse,
- Entlastung des Gemeinschaftsgesetzgebers von technischen Detailregelungen,
- rasche Anpassung der Produktanforderungen an die technische Entwicklung,
- Minderung der bürokratischen Last für die Unternehmen,
- Mobilisierung der Selbstregulierungskräfte der Wirtschaft,
- Erzielung praxisnaher Lösungen durch die Beteiligung von Fachleuten aus der betrieblichen Praxis und damit
- größere Akzeptanz der Normen bei der betroffenen Wirtschaft.[66])

Wie oben ausgeführt, beschränkt sich die Rechtsangleichung im Rahmen der neuen Konzeption auf jene Bereiche, in denen das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nicht greifen würde, weil die Mitgliedstaaten beim Fehlen harmonisierter Regelungen berechtigt wären, im Interesse des Gemeinwohls nationale Schutzbestimmungen einzuführen bzw. aufrechtzuerhalten.

Als unerläßlich wird demnach die Harmonisierung der Produktanforderungen zum Schutz von Sicherheit und Gesundheit der Bürger sowie zum Schutz von Verbrauchern und Umwelt angesehen. Dabei stellen die durch den europäischen Gesetzgeber definierten grundlegenden Anforderungen eine abschließende Regelung für die erfaßten Risiken dar. Sie haben nicht den Charakter von Mindestanforderungen, die im nationalen Recht durch strengere Anforderungen verschärft werden könnten. Abgesehen von den in Artikel 100a Abs. 4 genannten Fällen legen die Richtlinien ein einheitliches Schutzniveau für die gesamte Gemeinschaft fest, das bei der Umsetzung in nationales Recht weder über- noch unterschritten werden darf (s. dazu ausführlich Kap. IV.4).

Die dem nationalen Gesetzgeber verbleibenden Gestaltungsspielräume werden somit durch die neuen Harmonisierungsrichtlinien deutlich reduziert. Er ist zwar nicht verpflichtet, den Richtlinientext im Wortlaut zu übernehmen, ist aber an das Abstraktionsniveau der gemeinschaftlichen Vorgaben gebunden. Die Aufgabe der Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen fällt den europäischen Normungsgremien zu, nicht den Mitgliedstaaten. Dies hat zur Folge, daß nationale Umsetzungsgesetze, die über den Detaillierungsgrad der Richtlinie hinausgehen, nicht durchgesetzt werden können. Die neue Kon-

[64]) Kriterium d) zur Auswahl der prioritären Bereiche, in denen die neue Konzeption zunächst angewendet werden kann, ABl. EG Nr. C 136 vom 4. Juni 1985, S. 9.

[65]) Zu den vier Grundprinzipien in einzelnen *Bleckmann*, S. S. 11 ff.; *Falke/Joerges*, S. 66 ff.

[66]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 127; s. auch Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarkts, S. 22; *Di Fabio*, S. 9.

zeption führt dadurch in Mitgliedstaaten mit einer hohen Regelungsdichte im Bereich des materiellen Rechts zu einer gewissen Deregulierung und Verlagerung der Regelsetzung in den freiwilligen Bereich. [67])

3. Verfahren zur Bewertung der Konformität eines Produkts mit den gesetzlichen Anforderungen

Die neue Konzeption beruht auf zwei Säulen: Zum einen auf den harmonisierten Normen (s. dazu Kap. III), zum anderen auf der Konformitätssicherung. Die harmonisierten Normen konkretisieren die Beschaffenheitsanforderungen an Produkte, während mithilfe der Konformitätsbewertung der Hersteller oder Importeur nachweist, daß seine Produkte die gemeinschaftlichen Anforderungen erfüllen.

Da technische Normen keine unmittelbare Rechtswirkung entfalten, bedurfte es flankierender Maßnahmen, insbesondere durch Zertifizierung und Akkreditierung, um die Verkehrsfreiheit normkonformer Produkte gegen das hemmende nationale Sicherheits-, Umweltschutz- und Verbraucherschutzrecht durchzusetzen und unionsweit vergleichbare Prüfbedingungen zu gewährleisten. [68])

Dazu wurde 1989 das **„Globale Konzept für Zertifizierung und Prüfwesen"** [69]) vorgelegt, das ein in sich geschlossenes System zur Überprüfung von Produkten und zur Bescheinigung ihrer Konformität enthält. Diese Bescheinigung, äußerlich kenntlich durch das CE-Zeichen, ist die Voraussetzung für die freie Vermarktungsfähigkeit von Erzeugnissen in der Gemeinschaft.

Das Globale Konzept stellt eine Art Baukastensystem dar, das sich in erster Linie an die Rechtsetzungsorgane der Gemeinschaft wendet. Der europäische Rechtsetzungsprozeß sollte beschleunigt und rationalisiert werden, indem der Gesetzgeber jeweils nur die geeigneten standardisierten Module bestimmen muß, statt in jeder Richtlinie eigene Verfahrensbestimmungen zu Konformitätsbewertung zu treffen. Es können acht verschiedene **Module** herangezogen werden, die sich auf die Produktentwicklungsphase und/oder auf die Produktfertigungsphase beziehen; in der Regel soll ein Produkt auf beiden Stufen kontrolliert werden. [70]) Unter Berücksichtigung der Art der produktspezifischen Gefahren, der Produktionsweise und des Produktionsumfangs sowie der wirtschaftlichen Infrastruktur eines Sektors legen die einzelnen Richtlinien die jeweils anwendbaren Module fest, unter denen der Hersteller wählen kann. Nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers sollen den Unternehmen so viele Wahlmöglichkeiten gelassen werden, wie es im Hinblick auf die Erfüllung der wesentlichen Anforderungen vertretbar ist. Abbildung 2 gibt eine Übersicht über die verwendbaren Module [71]), die im Anschluß daran näher erläutert werden.

Modul A:

Der Hersteller überprüft seine Erzeugnisse in eigener Verantwortung, sowohl auf der Ebene der Produktentwicklung als auch auf der Fertigungsebene. Die Ergebnisse sind in einer Dokumentation festzuhalten, die die Konformität der Produkte mit den gesetzlichen Anforderungen belegt und den national zuständigen Behörden zur Verfügung steht.

Modul B:

Der Hersteller beauftragt eine Zertifizierungstelle mit der Prüfung, ob das vorgelegte Baumuster, einschließlich der dargestellten Produktvarianten, den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Im Falle der Konformität wird eine Baumusterprüfbescheinigung ausgestellt. Soweit der Hersteller bei der Konstruktion des Baumusters harmonisierte Normen zugrundegelegt hat, beschränkt sich die Prüfung auf die korrekte Anwendung der Normen. Dieser Modul betrifft lediglich die Produktentwicklungsebene und kann auf der Fertigungsebene mit den Modulen C, D, E, oder F kombiniert werden.

Modul C-F:

Diese Module beziehen sich ausschließlich auf die Fertigungsebene und werden normalerweise in Verbindung mit Modul B angewandt. Bei allen vier Varianten erklärt der Hersteller, daß seine Produkte in Übereinstimmung mit dem zugelassenen Baumuster hergestellt wurden. Ergänzend kann vorgeschrieben werden, daß die zuständige Stelle die Konformität der Produkte kontrolliert, entweder stichprobenartig **(Modul C)** oder bezogen auf jedes einzelne Erzeugnis bzw. auf bestimmte vom Hersteller vorgelegte Produktchargen **(Modul F)**. Bei den Modulen D und E verfügt der Hersteller über ein zertifiziertes Qualitätssicherungssystem für den gesamten Produktionsprozeß **(Modul D)** bzw. nur für die Endabnahme **(Modul E)**, das eine gleichbleibende Qualität der Produkte sicherstellen soll und von der zuständigen Behörde regelmäßig kontrolliert wird. Bei Qualitätssicherungssystemen, die mit den harmonisierten Normen 29002 bzw. 29003 übereinstimmen, hat die Zertifizierungsstelle von der Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen zu diesen beiden Verfahrensmodulen auszugehen.

---

[67]) Zur rechtlichen Bedeutung der grundlegenden Anforderungen vgl. *Anselmann:* Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 33 f.

[68]) *Di Fabio*, S. 12.

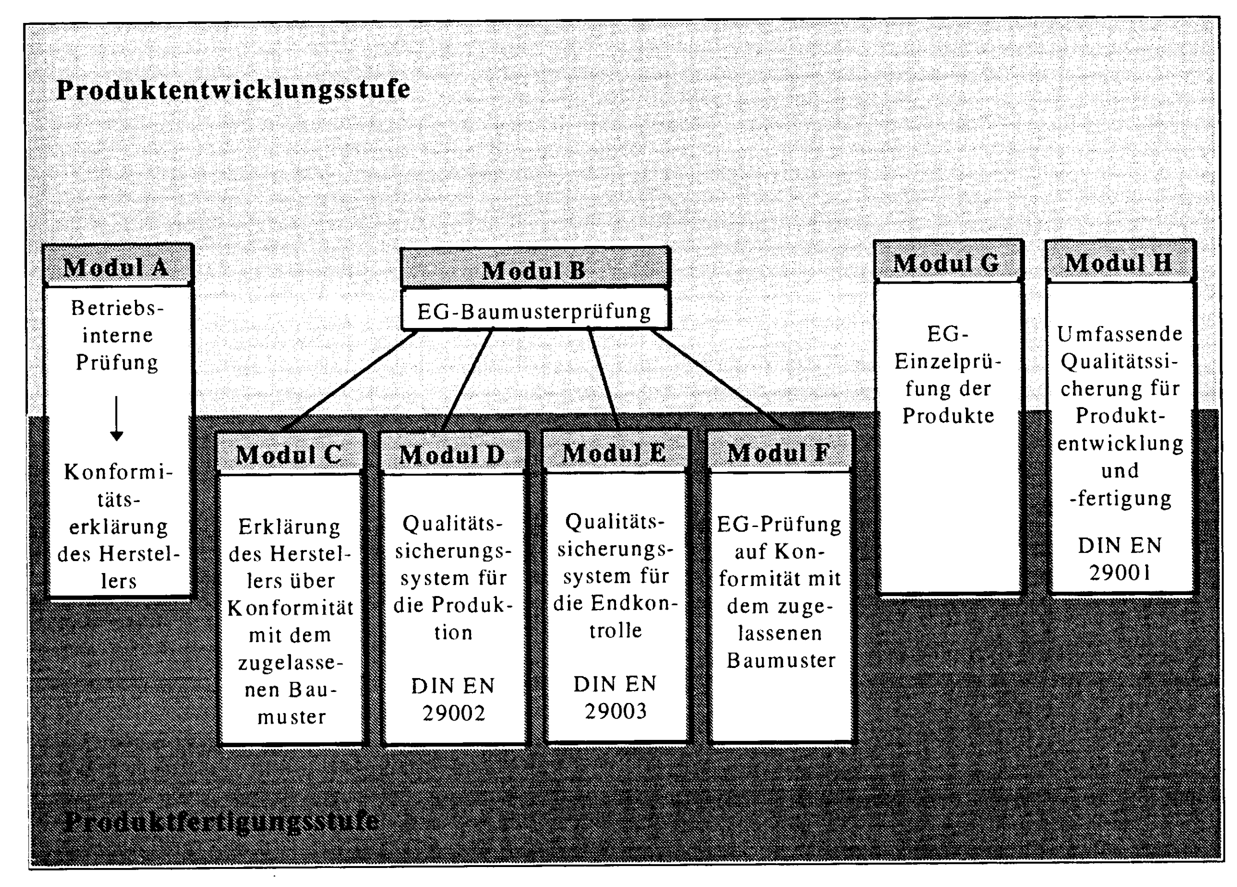
[69]) „Ein globales Konzept für Zertifizierung und Prüfwesen: Instrument zur Gewährung der Qualität bei Industrieerzeugnissen", KOM (89) 209 endg.; mit seiner Entschließung vom 21. Dezember 1989 (Abl. EG Nr. C 10 vom 6. Januar 1990, S. 1) hat der Rat dem Konzept zugestimmt und im Beschluß vom 13. Dezember 1990 seine grundsätzliche Verbindlichkeit festgelegt (Beschluß Nr. 90/683/EWG, ABl. EG Nr. L. 380 vom 31. Dezember 1990, S. 13).

[70]) Beschluß des Rates 93/465/EWG vom 22. Juli 1993 über die in den technischen Harmonisierungsrichtlinien zu verwendenden Module für die verschiedenen Phasen der Konformitätsbewertungsverfahren und die Regeln für die Anbringung und Verwendung der CE-Konformitätskennzeichnung, ABl. EG Nr.L 220 vom 30. August 1993, S. 23 ff.

[71]) Zur Begründung und Darstellung der Module ausführlich *Falke/Joerges*, S. 88 ff.; *Anselmann*, Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 43 ff.

Abbildung 2

Konformitätsbewertungsverfahren



Quelle: DIHT (1995)

Modul G:

Hier wird jedes einzelne Produkt sowohl auf der Entwicklungs- wie auf der Herstellungsstufe einer Konformitätsprüfung durch eine Zertifizierungstelle unterzogen. Dieses Verfahren ist vor allem für Sonderanfertigungen oder für die Herstellung von Produkten in kleinen Stückzahlen gedacht.

Modul H:

Ähnlich wie bei den Modulen D und E unterhält der Hersteller hier ein zertifiziertes Qualitätssicherungssystem, das den gesamten Produktionsprozeß von der Produktentwicklung bis zur Fertigungskontrolle umfaßt. Die Anwendung dieses Moduls setzt allerdings die Fähigkeit des Herstellers voraus, die zur Kontrolle der Produktkonformität erforderlichen Tests eigenverantwortlich innerhalb seiner Unternehmensorganisation vornehmen zu können. Die Zertifizierungsstelle überprüft die Organisationsabläufe auf der Basis der vorgelegten Dokumentation, führt aber im Gegensatz zur Baumusterprüfung üblicherweise keine eigenen produktbezogenen technischen Prüfungen durch. Das Qualitätssicherungssystem unterliegt einer kontinuierlichen Kontrolle durch regelmäßige Audits und unangemeldete Besichtigungen. Bei Qualitätssicherungssystemen, die der harmonisierten Norm 29001 entsprechen, hat die Zertifizierungstelle von der Konformität des Produktentwicklungs- und Herstellungsprozesses mit den gesetzlichen Anforderungen auszugehen.

Die erfolgreiche Absolvierung der Konformitätsbewertung berechtigt den Unternehmer, auf seinen Erzeugnissen das **CE-Zeichen** anzubringen. Diese Kennzeichnung gibt jedoch lediglich an, daß der Hersteller die in der betreffenden Richtlinie wahlweise vorgeschriebenen Konformitätsbewertungsverfahren durchgeführt hat. Das CE-Zeichen ist somit kein Qualitätszeichen, kein Herkunftszeichen und auch kein Sicherheits-oder Umweltzeichen, obwohl es von den Verbrauchern im allgemeinen so gesehen wird.[72]) Es ist vielmehr eine Art „Warenpaß", der den Überwachungsbehörden der Mitgliedstaaten anzeigt, daß der Hersteller den Konformitätsnachweis erbracht hat und das Produkt somit ungehindert zirkulieren darf. Das CE-Zeichen enthält auch keine Aussage darüber, ob der Hersteller die einschlägigen harmonisierten Normen eingehalten hat. Da die Anwendung der Normen freiwillig ist, kann der Hersteller die Übereinstimmung seines Produkts mit den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie auch auf der Basis anderer technischer Lösungen herstellen. Schließlich spielt das CE-Zeichen nur eine Rolle für Produkte, die in den Anwendungsbereich einer Richtlinie nach der neuen Konzeption fallen. Erzeugnisse, für die es keine gemein-

schaftlich geregelten Beschaffenheitsanforderungen gibt, werden von der CE-Kennzeichnung nicht berührt.[73])

Die in den Verfahrensmodulen erwähnten **Zertifizierungsstellen** werden von den Mitgliedstaaten benannt. Die Zulassung (Akkreditierung) einer Stelle setzt voraus, daß diese bestimmte Mindestkriterien erfüllt. So muß die betreffende Institution unabhängig sein, über das erforderliche ausgebildete Personal und die notwendige technische Ausstattung verfügen.[74]) Von der Erfüllung dieser Mindestkriterien ist bei solchen Stellen auszugehen, die die Voraussetzungen der Normenreihe 45000 erfüllen. Die benannten und im Amtsblatt der EG bekanntgegebenen Prüfstellen können in ihrem Prüfungsgebiet nach freier Wahl der Hersteller oder Importeure mit Zertifizierungen beauftragt werden.

[72]) Auf diese Problematik wies schon die EG-Kommission in ihrer Begründung zum Entwurf einer Verordnung über die Anbringung des CE-Zeichens hin (KOM (91) 145 endg. vom 17. Mai 1991, S. 4); vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 95.

Zur Vereinheitlichung der Konformitätsbewertung wurden von CEN/ CENELEC die schon erwähnten Normenreihen EN 2900: Anforderungen an Qualitätssicherungssysteme sowie EN 45000: Allgemeine Kriterien für Institutionen, die Produkte oder Qualitätssicherungssysteme zertifizieren, erarbeitet. Die EG griff damit auf das von der ISO entwickelte Konzept zum Qualitätsmanagement (Normen-Reihe ISO 9000) zurück, welches ursprünglich in erster Linie zur Steigerung der Produktivität und zur Verbesserung der Kooperation zwischen verschiedenen Herstellern gedacht war, später aber durch die ISO Normen-Reihe 14000 in Richtung auf ein umfassendes Umweltqualitätsmanagement erweitert wurde (s. dazu Kap. III.4).

[73]) Zu Inhalt und Bedeutung des CE-Zeichens vgl. *Berghaus/ Langner*, CE-Kennzeichnung: Bedeutung für Industrie, Handel und Anwender. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 449; Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), EG-Binnenmarkt-CE-Kennzeichnung. Inhalt und Bedeutung des CE-Zeichens. Bonn 1995, S. 9; Anselmann: Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 40 ff.

[74]) Zu den Mindestkriterien ausführlich *Falke/Joerges*, S. 95 f.

III. Die Rolle der Normung im Rahmen der neuen Konzeption

Normen sind für die Umsetzung der neuen Konzeption von zentraler Bedeutung, da ihnen die Aufgabe zufällt, die häufig recht abstrakt formulierten gesetzlichen Anforderungen an Produkte für den Bedarf der Praxis näher zu präzisieren.

Gemäß der Definition der Informationsrichtlinie ist unter dem Begriff „**Norm**" generell jede technische Spezifikation zu verstehen, die von einer anerkannten Normungsorganisation zur wiederholten oder ständigen Anwendung angenommen wurde, deren Einhaltung jedoch nicht zwingend vorgeschrieben ist.[75]) Zur Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen kommen allerdings nicht beliebige Normen in Betracht, sondern ausschließlich **„harmonisierte Normen"**, auf die in den Richtlinien nach der neuen Konzeption verwiesen wird.[76]) Lediglich in einem Übergangszeitraum bis zur Erarbeitung harmonisierter Normen, können ersatzweise nationale Normen nach einem Verfahren der gegenseitigen Anerkennung herangezogen werden.[77]) Harmonisierte Normen werden auf der Basis eines von der EG-Kommission erteilten „Mandats" von den im jeweiligen Anwendungsbereich einer Richtlinie kompetenten europäischen Normungsgremien erarbeitet. Sie sind in Übereinstimmung mit den zwischen der Kommission und den europäischen Normungsgremien vereinbarten „Allgemeinen Leitsätzen für die Zusammenarbeit" zu erstellen und ihre Fundstellen im Amtsblatt der EG zu veröffentlichten.[78])

Obwohl es im hier vorliegenden Zusammenhang nur um die harmonisierten Normen geht, soll der Vollständigkeit halber erwähnt werden, daß die Kommission auch Normungsaufträge vergeben kann, die außerhalb des Geltungsbereichs einer Richtlinie liegen. Beispiele dafür finden sich etwa in den Bereichen Biotechnologie, Informationstechnik, Meßverfahren im Umweltschutz. Normen, die auf der Grundlage solcher Aufträge erarbeitet werden, sind keine „harmonisierten Normen" im Sinne der neuen Konzeption, da sie sich nicht auf Harmonsierungsrichtlinien beziehen. Schließlich können die europäischen Normungsgremien auch eigenständige Normungsvorhaben durchführen, die auf keinerlei Mandat zurückgehen.[79]) Diese stellen sogar den weitaus größten Anteil der Normungsaktivitäten von CEN/CENELEC dar.[80]) Die im folgenden dargestellten organisatorischen Zuständigkeiten und Verfahrensregeln sind jedoch im wesentlichen für alle drei Kategorien von europäischen Normen gleich.

1. Die wichtigsten Organe im europäischen Normungsprozeß

Träger der europäischen Normung sind die Organisationen CEN *(Comité Européen de Normalisation)* und CENELEC *(Comité Européen de Normalisation Electrotechnique)*. Das Arbeitsgebiet des CEN umfaßt alle Bereiche der Technik mit Ausnahme der Elektrotechnik, für die CENELEC zuständig ist. Für den Bereich der Telekommunikation gibt es seit 1988 das in Paris ansässige Europäische Normungsinstitut ETSI *(European Telecommunication Standardization Institute)*.

Bei CEN und CENELEC handelt es sich um privatrechtlich organisierte Vereine belgischen Rechts mit Sitz in Brüssel. Beide setzen sich aus Vertretern der nationalen Normungsgremien zusammen, wobei Deutschland durch das DIN repräsentiert wird. Beteiligt sind sämtliche nationalen Normungsorganisationen der EG- und EFTA-Länder. Im Gegensatz zu ETSI und den nationalen Institutionen können Einzelpersonen, Unternehmer und Verbände bisher nicht Mitglieder bei CEN/CENELEC werden.[81]) Sie können allenfalls als „assoziierte Mitglieder" den Status eines Beobachters ohne Stimmrecht erwerben.

Nach den von CEN/CENELEC herausgegebenen **„Gemeinsamen Regeln für die Normungsarbeit"** besteht das Ziel ihrer Tätigkeit in der Vermeidung oder Beseitigung von Unterschieden im technischen Inhalt von Normen mit gleichem Anwendungsbereich oder Zweck, insbesondere von solchen Unterschieden, die zu Handelshemmnissen führen können. Die Harmonisierung der Normen gilt als erreicht, „wenn die gemäß den nationalen Normen eines Landes herge-

---

[75]) Artikel 1 Ziff.2 der RL 83/189/EWG vom 28. März 1983, ABl. EG Nr. L 109 vom 26. April 1983, S. 8; zum Begriff der Norm ausführlich *Breulmann*, S. 29 ff.

[76]) Dabei nehmen die Richtlinien nicht unmittelbar auf die europäischen Normen Bezug, sondern auf die nationalen Normen, die zur Umsetzung der harmonisierten Normen erlassen wurden; vgl. Deutscher Industrie- und Handelstag (Hrsg.), EG-Binnenmarkt/CE-Kennzeichnung: Inhalt und Bedeutung des CE-Zeichens. Bonn 1995, S. 14.

[77]) Zur Frage, in welchem Ausmaß und unter welchen Voraussetzungen auf nationale Normen zurückgegriffen werden kann, s. *Falke:* Normungspolitik der Europäischen Gemeinschaft zum Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3/1989, S. 217 (225 f.).

[78]) Vgl. *Bleckmann*, S. 44; s. auch *EG-Kommission:* Verträglichkeit harmonisierter Normen mit den Richtlinien nach der Neuen Konzeption. Dok. 27/90 vom 22. Juni 1990, abgedruckt in DIN-Mitt. 70 (1991), S. 106 f.

[79]) Zu dieser Abgrenzung der verschiedenen Arten europäischer Normen vgl. *Brendle*, Synopse der Reformvorschläge zum Normungsverfahren auf europäischer Ebene. Kurzstudie im Auftrag des TAB, März 1995, S. 7.

[80]) So waren im November 1994 bei CEN/CENELEC insgesamt 9500 Normen in Bearbeitung, davon waren 2078 sogenannte mandatierte Normen, von denen wiederum 1400 aufgrund von Richtlinien nach der neuen Konzeption erarbeitet wurden. Vgl. *Brendle*, S. 7.

[81]) Zu Aufbau und Tätigkeit der europäischen Normungsgremien ausführlich *Breulmann*, S. 45 f.; *Katalyse-Institut:* Vorstudie zum Thema Umweltschutz und europäische Normung im Auftrag des TAB, Januar 1994, S. 86 ff.; *Führ*, Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, Mai 1985, S. 35 ff. Im Überblick *Anselmann*: Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 67 f. sowie *Bleckmann*, S. 44 ff.

stellten Erzeugnisse ohne jede Änderung auch als den Normen der übrigen Länder entsprechend angesehen werden können und umgekehrt". [82])

CEN und CENELEC weisen weitgehend identische Organisationsstrukturen auf. Das oberste Beschlußorgan stellt jeweils die **Generalversammlung** dar. Sie ist eine Dauereinrichtung, die sich aus Vertretern der Mitgliedsverbände und dem Präsidenten zusammensetzt. Zu den Sitzungen können Vertreter der Kommission als Gäste eingeladen werden, stimmberechtigt sind jedoch nur die Vertreter der Mitgliedsverbände. Beschlüsse werden grundsätzlich mit einfacher Mehrheit gefaßt, wobei die Versammlung bei Anwesenheit von zwei Dritteln der Mitgliedsverbände beschlußfähig ist.

Die Normungsarbeit selbst und deren Koordinierung obliegt den Technischen Komitees und dem Technischen Büro. [83]) Das **Technische Büro** hat die Aufgabe, das Normungsprogramm zu steuern und seine rasche Ausführung durch das Zentralsekretariat, die Technischen Komitees und andere Gremien zu fördern. Eine seiner wichtigsten Funktionen besteht in der Einsetzung und Auflösung der Technischen Komitees. [84]) Es setzt sich aus dem Präsidenten und jeweils einem Delegierten jedes Mitgliedverbandes zusammen. [85]) Das Technische Büro ist gegenüber der Generalversammlung zur Berichterstattung verpflichtet. Entscheidungen über Fragen von besonderer Bedeutung bleiben der Generalversammlung vorbehalten. [86])

Das Technische Büro delegiert in zunehmenden Maße Aufgaben an sogenannte **Technische Sektorbüros**, die für verschiedene Fachbereiche, z. B. Bauwesen oder Maschinenbau, eingerichtet werden und die Aufgabe haben, die Normungsarbeit im jeweiligen Fachbereich zu planen und zu steuern. Sie setzen sich aus hauptamtlichen Mitarbeitern der nationalen Normungsinstitute und Vertretern der interessierten Kreise zusammen. Weitere Beobachter sind zugelassen.

Die eigentliche Normungsarbeit wird in den **Technischen Komitees** geleistet. Sie werden vom Technischen Büro mit genauer Angabe des Namens und des Aufgabenbereichs eingesetzt. [87]) Zur Erfüllung der Aufgaben können soweit erforderlich Arbeitsgruppen und Unterkomitees eingerichtet werden. [88]) Die Technischen Komitees setzen sich aus den Delegierten der nationalen Normungsgremien zusammen, wobei eine Delegation nicht mehr als drei Mitglieder umfassen soll. Bei der Zusammenstellung und Vorbereitung einer Delegation, die zur Sitzung eines technischen Komitees entsandt werden soll, haben die Mitgliedstaaten dafür Sorge zu tragen, daß die Delegation einen einheitlichen nationalen Standpunkt vertritt, der die Meinung aller von der Arbeit betroffenen Fachkreise berücksichtigt (Prinzip der **„territorialen Repräsentation"**). [89])

Neben die Technischen Komitees treten die **Programmkomitees**, die eine zusammenhängende Koordination, Planung und Programmgestaltung der Normungstätigkeiten innerhalb eines bestimmten Bereichs herstellen sollen. [90]) Die von den Mitgliedsverbänden zu benennenden Vertreter sind aus der höheren Managementebene der interessierten Kreise auszuwählen, mit dem Ziel, den Bedarf für europäische Normung aufzudecken und die Folgen zu bewerten. [91]) Die Programmkomitees haben lediglich beratende Funktion.

Die **Normenprüfstelle** unterstützt die Komitees bei der Erstellung der Normen, vornehmlich in redaktioneller und formaler Hinsicht. Obwohl die Bezeichung die Vermutung nahelegt, gehört die inhaltliche Kontrolle, ob die Normen den wesentlichen Anforderungen der Richtlinien gerecht werden, nicht zu den Aufgaben der Prüfstelle, vielmehr überprüft sie die Normentwürfe lediglich auf ihre formale Richtigkeit. [92]) Die nachfolgende Abbildung gibt einen Überblick über die Organisationsstruktur von CEN/ CENELEC.

Wie in Abbildung 3 dargestellt, hat die neue Konzeption die Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten bei der Formulierung von Produktanforderungen erheblich verengt. Dieser Verlust an Gestaltungsmacht sollte durch die Einrichtung eines **„Ständigen Ausschusses für Normen und technische Vorschriften"**, in dem die Mitgliedstaaten mittelbar an der Normungspolitik beteiligt sind, zumindest teilweise kompensiert werden. [93]) Der Ausschuß, der sich aus Regierungsvertretern der Mitgliedstaaten unter Vorsitz der Kommission zusammensetzt, wurde auf der Basis von Artikel 5 der Informationsrichtlinie gegründet. Er ist in die Verwaltung der Normenliste und die Beratung von Normungsvorhaben einbezogen, muß im Schutzklauselverfahren gehört werden und ist bei der Vorbereitung und Vergabe von Normungsmandaten zu konsultieren. Da bei ihm alle Aktivitäten zur Abstimmung der Normungsarbeit auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene zusammenlaufen, kommt ihm im Prinzip eine Schlüsselfunktion für die Umsetzung und Anwendung der Richtlinien nach der neuen Konzeption zu. Dennoch sind seine Kompetenzen aufgrund seiner rechtlichen Stellung relativ begrenzt: er hat ausschließlich Anhörungs- und Beratungsrechte. [94]) Einige Richtlinien nach der neuen Konzeption wie z. B. die Bauprodukt-Richtlinie und die Maschinen-Richtlinie sehen daneben die Einsetzung spezieller Fachausschüsse für den jeweiligen Anwendungsbereich der Richtlinie vor.

[82]) CEN/CENELEC, Geschäftsordnung, Teil 2: Gemeinsame Regeln für die Normungsarbeit, Ausgabe 1994-03, Brüssel 1994, Ziff 4.4.1.

[83]) Verantwortlichkeiten, Aufgaben und Tätigkeit der verschiedenen Organe werden durch die Geschäftsordnung von CEN/CENELEC (Teil 2: Gemeinsame Regeln für die Normungsarbeit) bestimmt; im folgenden zitiert als GeschO, Teil 2.

[84]) GeschO, Teil 2, Ziff. 2.1.1.

[85]) GeschO, Teil 2, Ziff. 2.1.3.

[86]) GeschO Teil 2, Ziff. 2.1.4.

[87]) GeschO. Teil 2, Ziff. 2.3.1.

[88]) GeschO Teil 2, Ziff 2.4 und 2.5.

[89]) GeschO Teil 2, Ziff. 2.3.2.

[90]) GeschO Teil 2, Ziff. 2.2.1.

[91]) GeschO Teil 2, Ziff. 2.2.2.

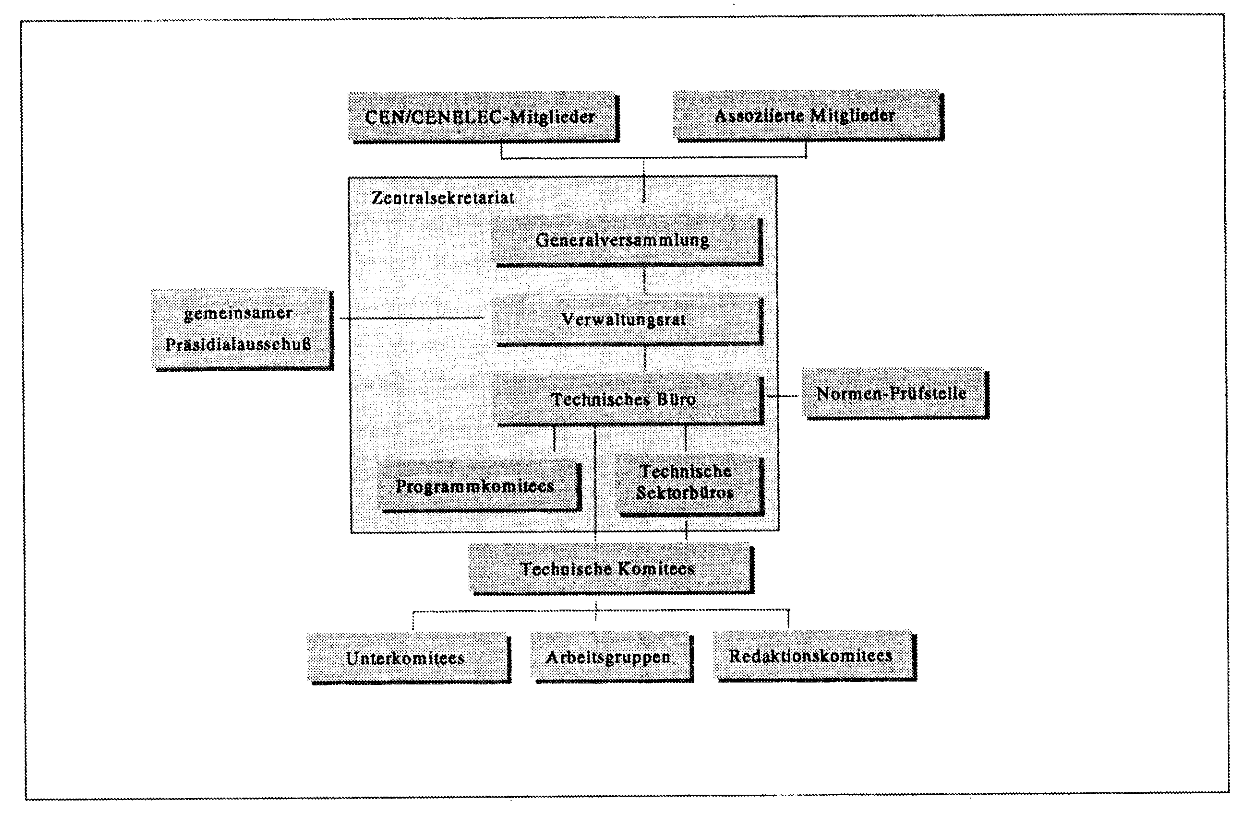
[92]) Vgl. *Führ*, S. 41.

[93]) *Katalyse-Institut*, S. 85

[94]) Vgl. dazu *Brendle*, Synopse, S. 6; Falke, In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, S. 217 (233).

Abbildung 3

Organisationsstruktur von CEN/CENELEC



Quelle: Führ 1995

2. Das Verfahren zur Aufstellung harmonisierter Normen

Die grundlegenden Fragen der Kooperation zwischen der EG und den europäischen Normungsverbänden sind in den **Allgemeinen Leitsätzen für die Zusammenarbeit**[95]) geregelt, die 1984 zwischen der Kommission und CEN/ CENELEC vertraglich vereinbart wurden. Darin verpflichtet sich die Kommission, bei ihren Vorschlägen zur technischen Harmonisierung auf harmonisierte Normen zu verweisen, deren Erarbeitung den europäischen Normungsgremien zu übertragen und die Verbreitung und Anwendung dieser Normen zu fördern. Im Gegenzug verpflichten sich die europäischen Normungsgremien dazu, ihre Abstimmungsverfahren zu vereinheitlichen, die Beteiligung aller interessierten Kreise (Hersteller, Anwender, Verbraucher, Gewerkschaften, Prüfeinrichtungen, staatliche Stellen etc.) sicherzustellen und dafür Sorge zu tragen, daß die europäischen Normen den Vorgaben der Richtlinien und den Normungsaufträgen der Kommission entsprechen. Sie verpflichten sich außerdem, die für die Erarbeitung der Normen erforderliche Infrastruktur bereitzustellen und dafür zu sorgen, daß die europäischen Normen von ihren Mitgliedsorganisationen in die nationalen Regelwerke übernommen werden.[96])

[95]) Abgedruckt in DIN-Mitteilungen 64 (1985), S. 78 ff.

[96]) Vgl. *Eichener/Voelzkow*, S. 266; *Falke/Joerges;* S. 110; *Bleckmann*, S. 53 ff.; Katalyse-Institut, S. 84; *Anselmann*, Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 85.

Durch ergänzende Rahmenverträge zwischen der EG-Kommission und CEN/ CENELEC wurden 1985 die **Finanzierungsmodalitäten** für die Durchführung der Normungsaufträge geregelt. Weitgehend inhaltsgleiche Vereinbarungen wurden zwischen der EFTA und den europäischen Normungsorganisationen getroffen. Das Resultat dieser Verträge war, daß im Jahre 1990 die Haushalte von CEN/CENELEC überwiegend durch Finanzierungsbeiträge der EG und der EFTA und nur noch zum geringeren Teil durch Mitgliedsbeiträge der nationalen Normungsverbände bestritten wurden.[97]) Daraufhin beschlossen CEN und CENELEC im Jahre 1992, ihre Abhängigkeit von öffentlichen Mitteln zu verringern, auf 25% des Gesamthaushalts bei CEN und auf weniger als 17% bei CENELEC. Tatsächlich geht der Finanzierungsbeitrag aus EG- und EFTA-Geldern inzwischen zurück, hauptsächlich weil der größte Teil des zur Konkretisierung der europäischen Rechtsvorschriften durchgeführten Normungsprogrammes kurz vor seiner Vollendung steht.[98])

[97]) Nach dem von der EG-Kommission vorgelegten Grünbuch wurden 1989/90 rund 70% des Haushaltes des CEN-Zentralsekretariats (CENELEC 55%) durch Normungsaufträge der EG oder EFTA finanziert. Vgl. EG-Kommission: Grünbuch zur Entwicklung der europäischen Normung, ABL. EG Nr. C 20 vom 28. Januar 1991, S. 41.

[98]) Vgl. Bericht über den Fortschritt der europäischen Normungsarbeiten. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 28. November 1995, SEK (95) 2104, S. 20.

Die allgemeinen Leitsätze stellen eher eine Vereinbarung politischer Natur dar, während die Einzelheiten des Normaufstellungsverfahrens wiederum durch die Geschäftsordnung von CEN/CENELEC geregelt sind. In den Normungsaufträgen vereinbaren die Parteien den zu normenden Gegenstand, die Fristen für die voraussichtliche Durchführung der Normungsarbeiten sowie den von der EG zu leistenden Finanzbeitrag.[99]) Aufgrund der erwähnten **Stillhaltepflicht** dürfen die nationalen Normungsorganisationen während der Durchführung eines europäischen Normungsvorhabens keine eigenen Normen veröffentlichen, die denselben Gegenstand betreffen.

Sobald die Arbeiten in dem mit der Normerstellung beauftragten Technischen Komitee zu einem konsensfähigen Entwurf geführt haben, leitet das Zentralsekretariat das sog. **Einspruchsverfahren** *(„inquiry")* ein. Dabei wird der Entwurf an die nationalen Mitgliedsverbände versandt, denen eine Frist von sechs Monaten verbleibt, um Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der beteiligten Kreise einzuholen. Nach Ablauf der Einspruchsfrist wertet das Technische Komitee die eingegangenen Stellungnahmen aus. Bei mangelnder Konsensfähigkeit kann in einem Zeitraum von maximal vier Monaten eine zweite Umfrage durchgeführt werden. Andererseits kann bei offenbar konsensfähigen Dokumenten ein verkürztes Umfrageverfahren durchgeführt oder, wenn es z. B. um die Übernahme internationaler Normen geht, auch direkt das Annahmeverfahren eingeleitet werden.[100])

Über die Annahme des endgültigen Wortlauts einer Norm wird in formeller Abstimmung der Mitgliedsverbände entschieden. Sie wird bei Vorliegen einer **qualifizierten Mehrheit** von Ja-Stimmen (mind. 77%) angenommen. Die Anwendung des Mehrheitsprinzips anstelle des vorher geltenden Einstimmigkeitsprinzips wurde eingeführt, um zu verhindern, daß die vom Gemeinschaftsgesetzgeber getroffenen Entscheidungen auf der Normungsebene konterkariert werden können.[101]) Im Abstimmungsverfahren stehen den Mitgliedsverbänden national gewichtete Stimmen zu, die der Population der Mitgliedstaaten Rechnung tragen. Das DIN verfügt, ebenso wie die Normungsorganisationen von Frankreich, Großbritannien und Italien, über 10% der gewichteten Stimmen.[102]) Für die Annahme eines Vorschlags durch **gewichtete Abstimmung** gelten zudem vier Mindestvoraussetzungen, die gleichzeitig erfüllt sein müssen:

- mehr zustimmende als ablehnende Mitglieder (einfache Mehrheit, ohne Enthaltungen)
- mindestens 25 gewichtete Ja-Stimmen
- höchstens 22 gewichtete Nein-Stimmen
- höchstens drei ablehnende Mitglieder.[103])

Somit kann ein Normentwurf auch gegen den Willen eines Mitgliedsverbandes von der Größe der Bundesrepublik Deutschland angenommen werden. Allerdings ist, wie die Geschäftsordnung von CEN/CENELEC ausdrücklich hervorhebt, „mit größtem Nachdruck Einstimmigkeit anzustreben", da die Mitgliedsorganisationen an das Abstimmungsergebnis gebunden sind.[104]) Die Verpflichtung zur Übernahme der verabschiedeten Norm gilt auch dann, wenn der betreffende Mitgliedsverband dagegen gestimmt hat.

Die Arbeitsergebnisse von CEN und CENELEC können als Europäische Normen, Europäische Vornormen und Harmonisierungsdokumente verabschiedet werden. Die Unterschiede zwischen diesen drei Arten von Dokumenten liegen hauptsächlich in dem Grad der Verbindlichkeit für die Mitgliedsverbände.[105])

Europäische Normen müssen wörtlich in das nationale Normenwerk übernommen werden, entweder durch Veröffentlichung eines identischen Textes oder durch Anerkennung. Sie sind in der Bundesrepublik Deutschland als DIN EN-Normen gekennzeichnet. Bei den **Harmonisierungsdokumenten** reicht es dagegen aus, wenn der technische Inhalt mit dem der nationalen Normen übereinstimmt. Harmonisierungsdokumente werden dann erstellt, wenn aufgrund nationaler Besonderheiten eine verbindliche Europäische Norm nicht erzielt werden konnte.[106]) Sie weisen daher einen deutlich geringeren Grad an Einheitlichkeit und Transparenz auf. Sowohl bei den Europäischen Normen als auch bei den Harmonisierungsdokumenten sind die Mitgliedsverbände verpflichtet, entgegenstehende nationale Normen zurückzuziehen.

Europäische Vornormen sind lediglich für eine vorläufige Anwendung gedacht und weisen daher einen geringeres Maß an Verbindlichkeit auf. Sie stellen eine Form der „vorauseilenden Harmonisierung" dar, wodurch die technologische Entwicklung bereits in einem frühen Stadium, möglichst parallel zur industriellen Realisierung, erfaßt werden soll.[107]) Abweichende nationale Normen können aufrecht erhalten werden. Europäische Vornormen müssen spätestens nach fünf Jahren in eine verbindliche Norm umgewandelt, zurückgezogen oder in eine andere Vornorm überführt werden (zur Bedeutung der Vornormen für die entwicklungsbegleitende Normung s. unten).

Jedes CEN/CENELEC-Mitglied kann gegen einmal gefaßte Beschlüsse **Berufung** einlegen, wobei es sowohl um die sachliche Richtigkeit einer Norm als

[99]) Vgl. *Bleckmann,* S. 53 f.

[100]) Vgl. dazu hauptsächlich *Anselmann,* Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 78 f.

[101]) ebd. S. 79.

[102]) Dennoch kommt dem DIN als der größten Normungsorganisation Westeuropas eine starke Position im CEN/CENELEC zu. Die Sekretariate der Technischen Kommitees werden zu 36% vom DIN geleitet. Zum Vergleich betreuen ANFOR (Frankreich) und BSI (Großbritannien) jeweils 18% der Sekretariate, die übrigen 15 Mitgliedsverbände leiten 28% der Sekretariate. Vgl. dazu *Katalyse-Institut,* S. 82.

[103]) GeschO Teil 2, Ziff. 5.1.5.2.

[104]) GeschO Teil 2, Ziff. 5.1.1.

[105]) Zur Definition und Abgrenzung der verschiedenen europäischen Dokumente vgl. hauptsächlich *Anselmann,* Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 75 f. sowie ausführlich *Breulmann,* S. 54 ff.

[106]) Vgl. Katalyse-Institut, S. 87.

[107]) ebd.; vgl. auch *Anselmann:* Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 76.

auch um Verfahrensfragen gehen kann.[108]) Das Berufungsverfahren steht jedoch nur den Mitgliedsverbänden offen. Auch wenn die Erstellung einer Norm auf ein Mandat der Kommission zurückgeht, haben weder die Hersteller noch die Behörden der Mitgliedstaaten noch die Kommission die Möglichkeit, direkt Einspruch zu erheben.[109]) Einsprüche können nur über die jeweiligen nationalen Normungsgremien zur Geltung gebracht werden.

3. Die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Normung

3.1 Umweltschutz im DIN

Auf **nationaler Ebene** sind in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen worden, um Umweltgesichtspunkten vermehrt Geltung in der produktbezogenen Normung zu verschaffen.[110]) Schon in dem zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN) geschlossenen Vertrag vom Juni 1975 hatte sich das DIN verpflichtet, „bei seinen Normungsarbeiten das öffentliche Interesse zu berücksichtigen". In den Erläuterungen zum § 1 dieses Vertrages werden als öffentliche Interessen neben der Sicherheitstechnik und dem Gesundheitsschutz auch der Umwelt- und Verbraucherschutz genannt.

Um eine verstärkte und systematische Einbeziehung von Umweltbelangen in die Normungstätigkeit sicherzustellen, wurde im Jahre 1983 mit Unterstützung des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes die **Koordinierungsstelle Umweltschutz** (KU) innerhalb des DIN geschaffen. Sie hat die Aufgabe, die fachbezogenen Normungsausschüsse unter Umweltgesichtspunkten zu beraten, Normen schon während ihrer Erarbeitung auf Umweltrelevanz zu prüfen und Änderungsvorschläge aus Umweltsicht einzubringen. Sie ist außerdem für die Einbindung und fachliche Unterstützung aller am Umweltschutz interessierten Kreise verantwortlich.

Komplementär zu den organisatorischen Vorkehrungen im DIN wurde im Juli 1990 im Bundesumweltministerium ein neues **Referat „Produktbezogener Umweltschutz"** eingerichtet, das u. a. die Funktion hat, die technische Normung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene unter Umweltgesichtspunkten zu beobachten. Als Bindeglied zwischen dem neu geschaffenen Referat und der Koordinierungstelle Umweltschutz im DIN wurde im November 1990 ein **Fachbeirat** berufen, der sich aus Vertretern des Bundesumweltministeriums, des Umweltbundesamtes, der Umweltministerien der Länder sowie Mitgliedern von Umwelt-, Verbraucher- und Industrieverbänden, der Gewerkschaften und des DIN zusammensetzt. Zu seinen Aufgaben gehört es, Schwerpunktthemen zur produktbezogenen Normung im Bereich Umweltschutz zu definieren, Norm-Entwürfe im Hinblick auf ihre Umweltrelevanz zu prüfen, die Forderungen des Umweltschutzes in den Normungsgremien zu vertreten und Kriterien zur Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Produkten zu erarbeiten.

Im Oktober 1991 wurde der Umweltschutz ausdrücklich als einer der Normungszwecke in die Satzung des DIN aufgenommen. Um die bisherige Zusammenarbeit zwischen dem Bundesumweltministerium und dem DIN zu intensivieren wurde im Oktober 1992 eine **Vereinbarung über die Berücksichtigung von Umweltbelangen in der Normung**[111]) getroffen, die den Schwerpunkt auf den Ausbau der fachgebietsübergreifenden Aufgaben legt. Auf der Grundlage dieser Vereinbarung wurde im Februar 1993 der **Normenausschuß Grundlagen des Umweltschutzes** (NAGUS) gegründet, der für die Normung der alle Fachgebiete berührenden Grundlagen des Umweltschutzes wie Umweltmanagement, Umwelt-Audit, Ökobilanzen, Umweltkennzeichnung und Umweltterminologie zuständig ist.

Im Januar 1994 verabschiedete der Fachbeirat der Koordinierungsstelle Umweltschutz einen **„Leitfaden für die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Produktentwicklung und -normung"**[112]), der die Normenausschüsse des DIN dabei unterstützen soll, die Umweltrelevanz ihrer Vorhaben zu erkennen und entsprechende Festlegungen zu treffen. Dabei sind die Umweltauswirkungen in allen Lebensphasen eines Produkts von der Rohstoffgewinnung bis zur Entsorgung zu beachten. Der Leitfaden liefert dazu entsprechende Kriterien. Er stellt selbst keine Norm dar, sondern eine Arbeitshilfe, die die Normenausschüsse in die Lage versetzen soll, geeignete Vorgaben für die Entwicklung umweltgerechter Produkte zu machen. Er soll sowohl bei der Erstellung neuer als auch bei der Überarbeitung bestehender Normen genutzt werden. Bei dem vorgelegten Leitfaden handelt es sich um einen Entwurf, mit dem die Normenausschüsse zunächst Erfahrungen sammeln sollen, die dann bei einer Überarbeitung berücksichtigt werden können. Vorschläge zur Verbesserung sollen außerdem in die internationale Arbeit der ISO einfließen, wo die Arbeitsgruppe **„Environmental Aspects in Product Standards"** mit der Entwicklung eines Leitfadens mit ähnlicher Zielsetzung befaßt ist (s. dazu unten, Kap. III.4). Auch der ISO-Leitfaden liegt inzwischen im Entwurf vor.

3.2 Umweltschutz im CEN

Vergleichbare institutionell-organisatorische Voraussetzungen für eine systematische Berücksichtigung von Umweltbelangen in der produktbezogenen Normung sind auf der **europäischen Ebene** erst in Ansätzen zu erkennen.[113])

Im April 1991 wurde im CEN eine **Ad-hoc-Gruppe „Umweltschutz"** eingerichtet, die die Aufgabe hatte, ein CEN-Programm zur umweltspezifischen Nor-

[108]) Vgl. dazu ausführlicher *Bleckmann*, S. 52.
[109]) *Breulmann*, S. 68.
[110]) Zur institutionellen Verankerung des Umweltschutzes in der deutschen Normung ausführlich *Falke/Joerges*, S. 104ff.; *Feldhaus*, Grundlagen des Umweltschutzes: Bericht über die Arbeit des NAGUS. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 456; *Schiffer*, Normung und Umweltschutz. DIN-Mitt. 70 (1991), S. 371.

[111]) Abgedruckt in Umwelt Nr. 1/1993, S. 8.
[112]) Abgedruckt in Umwelt Nr. 6/1994, S. 231.
[113]) Vgl. zum folgenden vor allem *Falke/Joerges*, S. 113 ff.

mung zu entwickeln. Sie legte im Oktober 1992 einen ersten Bericht[114]) vor, der einer breiten Konsultation im CEN sowie bei den nationalen Normungsorganisationen zugeführt wurde. Als direkte umweltspezifische Normungsaufgaben wies die Arbeitsgruppe vor allem Methoden und Ausrüstungen zur Kontrolle der Umweltbelastung, umweltspezifische Management-Instrumente sowie Verfahren zur Bewertung der umweltspezifischen Effekte von Erzeugnissen aus. Zur Bewältigung des Normungsbedarfs stellte die Arbeitsgruppe folgende Prioritätenliste auf:

1. Normungsbedarf aufgrund existierender oder im Entwurf vorliegender EG-Richtlinien;
2. Normungsbedarf, der seitens der Industrie oder der Verbraucherorganisationen angemeldet wird;
3. Normungsbedarf als Ergebnis der Umweltprogramme der EG;
4. Normungsbedarf als Ergebnis der Umweltprogramme anderer Organisationen (z. B. OECD; UNEP);
5. Normungsbedarf aufgrund der Tatsache, daß in den vorliegenden Normen die umweltspezifischen Aspekte nicht angemessen behandelt werden.

In organisatorischer Hinsicht wurde empfohlen, die direkt dem Technischen Büro des CEN unterstehende Arbeitsgruppe „Umwelt" mit der begleitenden Überprüfung der Normentwürfe auf ihre Kompatibilität mit den Zielen der Umweltpolitik zu beauftragen. Außerdem wurde die Erarbeitung von Empfehlungen für die fachbezogenen Technischen Komitees zur Behandlung umweltspezifischer Themen vorgeschlagen. Es gab somit durchaus konkrete Ansätze bei CEN, Parallelorganisationen zur Koordinierungsstelle Umweltschutz (KU) und zum Normenausschuß Grundlagen des Umweltschutzes (NAGUS) einzurichten. Das Technische Büro lehnte allerdings mit dem Hinweis auf eine mögliche Verzögerung der Normungsarbeit die vorgeschlagenen Reformen zunächst ab.[115])

Als Reaktion auf die Forderung der Kommission nach einer stärkeren Beteiligung der interessierten Kreise an der europäischen Normung wurde im Juni 1992 eine Neufassung der Satzung des CEN beschlossen. „Repräsentativen europäischen Organisationen", die an der europäischen Normung interessiert sind, wurde die Option eingeräumt, sich formell an den Normungsprozessen zu beteiligen. Es wird ihnen dazu der Status eines **„Assoziierten Mitglieds"** eingeräumt, d. h. eines Beobachters ohne Stimmrecht. Die ersten assoziierten Mitglieder sind das Europäische Technikbüro der Gewerkschaften und der Verband der Deutschen Bauindustrie.

1993 wurde im CEN das **Programmkomitee 7 „Umweltschutz"** gegründet, das im Dezember 1994 einen Vorschlag zur besseren Integration von Umweltaspekten in die produktbezogene Normung vorlegte. Darin wurde in Anlehnung an die Aktivitäten auf internationaler Ebene (s.o.) die Einrichtung einer **Arbeitsgruppe „Environmental Aspects in Product Standards"** (ENAPS) angeregt. Die Arbeitsgruppe sollte vor allem die Anwendbarkeit des von der ISO entwickelten Leitfadens „zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Produktnormung" in der praktischen Arbeit der Technischen Komitees des CEN testen, diese fallbezogen bei der Umsetzung des Leitfadens beraten und sie bei der Konsensfindung zu umweltrelevanten Normungsvorhaben unterstützen. Dieser „Praxistest" sollte letztlich dazu dienen, den ISO-Entwurf zu verbessern und im Hinblick auf eine allgemeine und verbindliche Anwendung im CEN weiterzuentwickeln. Auch dieser Vorschlag wurde vorerst mit dem Argument, er könne zu einer Verzögerung der Normungstätigkeit führen, zurückgewiesen.[116])

4. Strukturwandel der Normung

Die technische Normung befindet sich in einer Phase tiefgreifender Umstrukturierungen der bisherigen Organisations- und Arbeitsweisen, bedingt zum einen durch den Bedeutungszuwachs der europäischen und internationalen Normung, zum anderen durch das Entstehen neuer Aufgabengebiete.

Die Neuorientierung der gemeinschaftlichen Normungspolitik hat zu einer prinzipiellen und sehr schnellen Verlagerung der Prioritätensetzung von der nationalen auf die europäische Ebene geführt.[117]) Während im Jahre 1984 noch über 80% der Normungsaktivitäten des DIN rein nationaler Natur waren, haben die nationalen Vorhaben im Jahre 1995 nur noch einen Anteil von 22% mit weiter fallender Tendenz. Im gleichen Zeitraum wuchs der Anteil der europäischen Normungsvorhaben im DIN von etwa 10% auf 50% mit weiter steigender Tendenz.[118]) Dies hat zur Folge, daß die nationalen Normungsorganisationen ihre Kapazitäten zunehmend den europäischen Institutionen zur Verfügung stellen müssen. Rein nationale Normungsvorhaben werden künftig nur noch dann gerechtfertigt erscheinen, wenn zu diesem Gegenstand ein europäischer Normungsbedarf zuvor verneint wurde.[119])

Der Bestand an europäischen Normen beträgt zur Zeit etwa 5 000. Das Ziel, mittelfristig allein im CEN eine jährliche Produktion von etwa 700 europäischen Normen sicherzustellen, wurde bereits im Jahre 1995 erreicht. Gegenwärtig befinden sich 750 europäische Norm-Entwürfe in der formellen Abstimmung; für weitere 2 000 wird zur Zeit das Einspruchsverfahren durchgeführt.[120]) In Zukunft wird sich jedoch der Schwerpunkt der Tätigkeit von CEN/CENELEC all-

[114]) CEN Consultation Document: Environmental Standardization by CEN. A proposal for a general outline of activities. Brüssel 1992; auch abgedruckt als Anhang I zum Bericht über die Arbeiten der Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN für den Zeitraum Januar 1992 bis Juni 1993, Bonn 1993.

[115]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 116.

[116]) Vgl. dazu *Brendle*, S. 40.

[117]) Vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 100 ff.

[118]) Vgl. *Reihlen*, Ergebnisse der 48. ordentlichen Sitzung des Präsidiums des DIN. DIN-Mitt. 75 (1996), S. 4.

[119]) Vgl. *Anselmann*, Technische Vorschriften und Normen in Europa, S. 81.

[120]) Vgl. *Reihlen*, Ergebnisse der 48. ordentlichen Sitzung des Präsidiums des DIN. DIN-Mitt. 75 (1996), S. 4 (5).

mählich auf die Überarbeitung bestehender Normen verlagern. Schon heute entfallen 50 % der Arbeiten auf die Aktualisierung bestehender und nicht auf die Vorbereitung neuer Normen. Aufgrund des permanenten technischen Wandels und der Entwicklung neuer Arbeitsgebiete wie Breitbandkommunikation und digitaler Rundfunk besteht dieser Trend im Hinblick auf ETSI vorläufig nicht.[121])

Im gleichen Zeitraum 1984–1995 hat auch die Bedeutung der weltweiten Normung für den europäischen Markt erheblich zugenommen (s. o., Kap. I.2). Die Förderung der Übernahme von internationalen Normen der ISO/IEC durch CEN/CENELEC gehört zu den satzungsmäßigen Zielen der europäischen Normungsgremien. Das bedeutet, daß die Implementierung internationaler Normen politisch einen höheren Stellenwert hat als die Neuerarbeitung europäischer Normen. Dementsprechend verlangen die offiziellen Normungsmandate der EG-Kommission und der EFTA, zunächst vorliegende internationale Lösungen zu prüfen, bevor die europäischen Normungsorganisationen mit eigenen Arbeiten beginnen.[122]) Allerdings sind der Übertragbarkeit internationaler Normen zur Konkretisierung der gesetzlichen Anforderungen von Harmonisierungsrichtlinien Grenzen gesetzt. ISO-Normen können nur unter folgenden Voraussetzungen in CEN-Normen überführt werden:

- Die internationalen Normen müssen den grundlegenden Anforderungen der EG-Richtlinien gerecht werden,
- sie müssen rechtzeitig zur Ausfüllung der gesetzlichen Anforderungen zur Verfügung stehen,
- die fachliche Verantwortung für die vorgelegten Ergebnisse muß bei den europäischen Normungsorganisationen verbleiben,
- es müssen genügend europäische Staaten an der internationalen Normsetzung beteiligt gewesen sein und
- alle Teilnehmer, nicht nur die Europäer, sondern auch die USA und Japan, müssen sich verpflichten, die betreffenden internationalen Normen in ihre nationalen Normenwerke zu übernehmen.[123])

Ob diese Vorkehrungen ausreichen, um zu verhindern, daß das in der Gemeinschaft geforderte hohe Umweltschutzniveau über den Umweg der internationalen Normung unterlaufen wird, wie gelegentlich befürchtet wird[124]), bleibt abzuwarten. Wie groß diese Gefahr tatsächlich ist, läßt sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht abschließend beurteilen. Immerhin zeigen die intensiven Bemühungen der ISO auf dem Gebiet der Normung von **Qualitätsmanagementsystemen**, daß auch im Rahmen der internationalen Normung der produkt- bzw. produktionsintegrierte Umweltschutz zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Im August 1991, d. h. ein Jahr vor der Rio-Konferenz über Umwelt und Entwicklung, hat die ISO bereits eine **„Strategic Advisory Group on Environment" (SAGE)** eingesetzt und beauftragt, den Bedarf für eine internationale Standardisierung der Schlüsselelemente eines Konzepts *des Sustainable Industrial Development* zu ermitteln, Vorschläge für eine übergeordnete, strategische Planung der ISO im Hinblick auf das Umweltschutzmanagement zu erarbeiten und entsprechende Empfehlungen zu formulieren. Unter Weiterentwicklung der Ideen der ISO-Normenreihe 9000 zum Qualitätsmanagement legte SAGE ein umfangreiches Diskussionspapier zur Normung von Umweltmanagementsystemen und Umweltauditing vor. Im Juni 1993 wurde die SAGE in das **ISO-Technical Committee Nr. 207 „Environmental Management"** (ISO/TC 207) überführt, das in fünf *Sub-Committees* eingeteilt ist. Die Sekretariate der *Sub-Committees* (SC) wurden an folgende Länder vergeben:

SC 1: Environmental Management Systems (Vereinigtes Königreich)

SC 2: Environmental Auditing (Niederlande)

SC 3: Environmental Labeling (Österreich)

SC 4: Environmental Performance Evaluation (USA und Norwegen)

SC 5: Life Cycle Analysis (Frankreich und Bundesrepublik Deutschland)

Innerhalb der *Sub-Committees* können wiederum themenbezogene Arbeitsgruppen eingerichtet werden, wie die oben schon erwähnte Arbeitsgruppe „Environmental Aspects in Product Standards". Das ISO/TC 207 bereitet die internationale Normenreihe 14000 für den Bereich Umweltaudits und produktbezogene Ökobilanzen vor, die von großer Bedeutung für die praktische Anwendnung der EG-Verordnung zum „Öko-Audit"[125]) sein wird.[126])

Diese Beispiele belegen anschaulich, daß die ISO in manchen Bereichen des Umweltschutzes eine Vorreiterrolle gespielt und ganz neuartige Lösungen entwickelt hat, die erst anschließend von der europäischen Politik übernommen wurden.[127]) Inwieweit die internationale Normung künftig als ein Instrument zur Durchsetzung eines produktintegrierten Umwelt-

---

[121]) Vgl. dazu: Bericht über den Fortschritt der europäischen Normungsarbeiten, S. 6.

[122]) Vgl. Interview mit dem Präsidenten der IEC Gissel und dem Päsidenten der ISO *Möllmann* in DIN-Mitt. 73 (1994) S. 623.

[123]) Vgl. dazu *Schlemm:* Vorteile einer internationalen und europäischen Normung für die Erdgas- und Erdölindustrie in Deutschland. DIN-Mitt. 72 (1993), S. 534 (536 f.); ähnlich auch der Direktor des DIN Prof. *Reihlen* auf der 28. Konferenz Normenpraxis 1993 in Stuttgart, vgl. die Berichterstattung von H.Bestel in DIN-Mitt. 73 (1994) S. 83 (85).

[124]) Vgl. etwa *Bleckmann*, S. 101; *Katalyse-Institut*, S. 89.

[125]) Verordnung 1836/93 des Rates vom 29 Juni .1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung, ABl. EG Nr.L 168 vom 17. Juli 1993, S. 1.

[126]) Zu den Aktivitäten der ISO im Bereich des Umweltmanagements vgl. *Peglau*, Die Normung von Umweltmanagementsystemen und Umweltauditing im Kontext der EG-Öko-Audit-Verordnung. ZUR 1/95, S. 19 (21 f.); *Wohlfarth*, Umsetzung von Normen für die Umwelt und Sicherheit: Die Rolle der Normung bei der Bewältigung von Umweltschäden am Beispiel der Umweltbetriebsprüfung. DIN-Mitt. 75 (1996) S. 202 (203); *Eicher*, Aktuelle Fragen und künftige Aufgaben der ISO, DIN-Mitt. 74 (1995), S. 9 (10).

[127]) Vgl. Interview mit dem Präsidenten der IEC *Hissel* und dem Präsidenten der ISO *Möllmann*, DIN-Mitt. 73 (1994), S. 623 (626).

schutzes genutzt werden kann, wird nicht zuletzt davon abhängen, welchen Stellenwert die daran interessierten Staaten der Mitarbeit in internationalen Normungsgremien einzuräumen bereit sind.[128])

Mit der zunehmenden Globalisierung der Märkte, mit der Entwicklung komplexer Systemtechnologien, aber auch mit steigenden Anforderungen an die Sicherheit, Sozial- und Umweltverträglichkeit der Technik, gewinnt seit Ende der achtziger Jahre eine neues Aufgabengebiet an Bedeutung: die **entwicklungsbegleitende Normung**, die vor allem von den europäischen Instanzen vorangetrieben wird.[129]) Die Normung kann sich nach allgemeiner Auffassung nicht länger darauf beschränken, den erreichten Fortschritt der technischen Entwicklung zu dokumentieren, sondern muß selbst zu einem integralen Bestandteil der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten werden. Dies vor allem aus drei Gründen:

1. Komplexe Systemtechnologien zeichnen sich dadurch aus, daß sie nicht mehr aus einer Hand stammen, sondern sich aus Komponenten zusammensetzen, die von verschiedenen Herstellern autonom entwickelt und produziert werden. Ohne eine frühzeitige Normung der Schnittstellen, kann die Verknüpfung der verschiedenen Komponenten nicht schnell und effektiv genug vorgenommen werden.

2. Technologisch hochentwickelte Produkte zeichnen sich durch hohe Entwicklungskosten und immer kürzer werdende Produktlebenszyklen aus. Eine frühzeitige Normung reduziert das finanzielle Risiko der Unternehmen, in technische Lösungen zu investieren, die sich später am Markt nicht durchsetzen.

3. Mit der Innovationsgeschwindigkeit und Komplexität technischer Systeme nimmt sowohl das Ausmaß sozialer und ökologischer Risiken zu als auch die Schwierigkeit, solche Risiken zu antizipieren. Um sicherzustellen, daß möglicherweise sicherere, sozial- und umweltverträglichere Entwicklungslinien nicht frühzeitig ausgeschlossen werden, sollten die potentiellen negativen Wirkungen alternativer technischer Optionen bereits im Entwicklungsstadium berücksichtigt werden.

Ausschlaggebend für den Nutzen der entwicklungsbegleitenden Normung ist die Wahl des richtigen Zeitpunkts. Eine zu früh einsetzende Normung kann dazu führen, daß erfolgversprechende Entwicklungspfade versperrt und suboptimalen Techniken zum Durchbruch verholfen wird. Setzt die Normung zu spät ein, können sich nicht-kompatible Varianten herausbilden, mit der Folge, daß die schnelle Marktausweitung der neuen Technologie gehemmt wird. Im Unterschied zur herkömmlichen Normung geht es bei der entwicklungsbegleitenden Normung weniger um die Festlegung von Beschaffenheitsanforderungen an Produkte als vielmehr um die Herstellung von Kompatibilität bei Schnittstellen, Elementen, Strukturen und Terminologien. Diese Thematik spielt für den produktintegrierten Umweltschutz eher indirekt eine Rolle und soll daher hier nicht weiter vertieft werden.[130])

5. Schwachstellen der europäischen Normungspolitik

Obwohl die harmonisierten Normen ihrer Idee nach nur unverbindliche Empfehlungen darstellen, gewinnen sie im Regelungsmodell der neuen Konzeption eine rechtliche und faktische Bedeutung, die ihnen vorher nicht zukam.[131]) Daran knüpft sich aus juristischer Sicht die Frage, ob eine so weitreichende Übertragung der Befugnis zur Konkretisierung der sicherheitstechnischen Anforderungen zum Schutz wichtiger Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit und Umwelt auf nicht staatliche Gremien mit dem EG-Vertrag und dem deutschen Verfassungsrecht in Einklang zu bringen ist (s. dazu Kap. V).

Eine notwendige Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer solchen Delegation wäre nach allgemeiner Auffassung, daß das Normsetzungsverfahren rechtsstaatlichen Prinzipien wie Professionalität, ausgewogene Zusammensetzung der Gremien, Interessenpluralismus, Öffentlichkeit und Transparenz genügt. In dieser Hinsicht müssen jedoch auf europäischer Ebene erhebliche Defizite konstatiert werden.

5.1 Mangelnde demokratische Legitimation der europäischen Normen

Es wird bezweifelt, daß die europäische Normung von einem breiten Konsens innerhalb der Fachwelt getragen wird und dem Grundsatz der repräsentativen Beteiligung der betroffenen und interessierten Kreise entspricht. Die interessierten Kreise (Hersteller, Anwender, Verbraucher, Gewerkschaften, Behörden, Wissenschaft, Umweltverbände) sind an der europäischen Normung nicht direkt beteiligt. Sie haben lediglich die Möglichkeit, ihren Standpunkt in sog. „Spiegelgremien" einzubringen, die auf nationaler Ebene komplementär zu den Technischen Komitees von CEN/CENELEC eingerichtet werden. In diesen Spiegelgremien muß eine einheitliche nationale Position gefunden werden, die „die Meinung aller von der Arbeit betroffenen Fachkreise berücksichtigt" (s. o. Kap. III.1). Direkt mitwirkungsbefugt sind nur die jeweiligen nationalen Normungsorganisationen, die den Auftrag haben, den zuvor im nationalen Spiegelgremium erarbeiteten Standpunkt im europäischen Normungsverfahren zu vertreten. Das Prinzip der „funktionalen Repräsentation", das für

[128]) Welches Interesse die einzelnen Staaten an der Arbeit des ISO/TC 207 haben, wurde auf dem ersten gemeinsamen Treffen aller Sub-Committees deutlich: Korea entsandte 38 Vertreter, Japan 37, Großbritannien 35, die USA 35, Australien 29, Kanada 24, Finnland 21, Norwegen 18, Schweden 14 und Deutschland 9, vgl. dazu *Peglau*, ZUR 1/95, S. 19 (22).

[129]) Vgl. Mitteilung der Kommission „Spitzentechnologien und Vornormung" vom 23. Juni 1988, KOM (78) 314 endg.

[130]) Zur entwicklungsbegleitenden Normung ausführlich *Eichener/Voelzkow*, Entwicklungsbegleitende Normung: Integration von Forschung und Entwicklung, Normung und Technikfolgenabschätzung. DIN-Mitt. 72 (1993), S. 764; *diess.*: Der optimale Zeitpunkt für die entwicklungsbegleitende Normung, DIN-Mitt. 75 (1996), S. 99; *Thiard/Pfau*, Forschung & Entwicklung und Normung. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1992.

[131]) Vgl. dazu und zum folgenden hauptsächlich *Marburger/Enders*, UTR 27 (1994), S. 333 (359 ff).

die nationale Normungstätigkeit prägend ist, wird also auf der europäischen Ebene durch das Prinzip der „**territorialen Repräsentation**" ersetzt. Dies hat zur Folge, daß nicht mehr einzelne Interessen, sondern nur noch abgestimmte nationale Haltungen vertreten werden können, die bereits dem Zwang zur Kompromißfindung unterlagen. Wie *Marburger* treffend anmerkt, ist es schwer vorstellbar, daß sich abweichende Argumente einzelner Gruppen, mögen sie auch noch so gewichtig sein, bei diesem Verfahren durchsetzen können.

Eingeschränkt wird nach Meinung der Kritiker die Repräsentation all jener Interessen, die aus institutionellen, organisatorischen oder finanziellen Gründen über geringere Artikulationsmöglichkeiten verfügen als die beteiligte Großindustrie. Dazu gehören neben den Interessen kleinerer und mittlerer Unternehmen, der Verbraucher und der Arbeitnehmer insbesondere auch die Interessen des Umweltschutzes.[132]) Umweltorganisationen verfügen selten über die erforderlichen finanziellen Mittel, um eigene Fachleute zu engagieren oder entsprechende Gutachten und Expertisen in Auftrag zu geben. Reicht das im privaten oder beruflichen Kontext erworbene Wissen der Mitglieder nicht aus, gelingt es ihnen u. U. nicht, einen Verbandsstandpunkt zur Umweltrelevanz eines konkret anstehenden Normungsvorhabens zu entwikkeln. Selbst wenn sie eine eigene Position vertreten, wird diese nur dann Aussicht auf Berücksichtigung haben, wenn sie in Form eines Gegenvorschlags zum offiziellen Entwurf formuliert und technisch-wissenschaftlich hinreichend begründet ist. Die Erfahrungen der Koordinierungsstelle Umweltschutz im DIN belegen zudem, daß es schwierig ist, noch inhaltliche Änderungen zu bewirken, nachdem ein Normentwurf öffentlich bekannt gemacht worden ist.[133]) Daraus folgt, daß die Vertreter von Umweltinteressen die äußerst zeitaufwendige und kostspielige aktive Mitarbeit in den einschlägigen Spiegelgremien auf sich nehmen müssen, wenn sie umweltpolitische Vorstellungen rechtzeitig in den Normungsprozeß einbringen wollen. Ihre finanziellen, personellen und organisatorischen Ressourcen reichen bei weitem nicht aus, um dies flächendeckend über alle Bereiche der technischen Normung hinweg gewährleisten zu können.[134]) Schließlich ist keineswegs gesagt, daß sich eine auf nationaler Ebene erzielte Einigung auch in den Verhandlungen mit den anderen Mitgliedsverbänden von CEN/CENELEC durchsetzen wird.

Die Erfahrung zeigt vielmehr, daß der Konsensfindungsprozeß auf europäischer Ebene eigenen Spielregeln gehorcht, auf die die Vertreter von Umweltinteressen wenig Einfluß haben.[135])

[132]) Vgl. dazu etwa *Battis*, Technische Normen im Baurecht: Staatliches Handeln zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen. In: Schuchardt (Hrsg.), Technische Normen und Bauen. Berlin 1991, S. 33 (35).

[133]) Vgl. Koordinierungsstelle Umweltschutz: Jahresbericht 1993/94, S. 39.

[134]) Zur Problematik der Durchsetzung von Umweltbelangen im europäischen Normungsverfahren vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft (Hrsg.), Arbeitsdokument: Umweltschutz und Europ. Normung, Brüssel, Jan. 1996, S. 27. f.; *Führ*, S. 55 f.

[135]) Vgl. dazu *Katalyse-Institut*, S.83 f. mit entsprechenden Beispielen.

Im Gegensatz zur europäischen Großindustrie verfügen die Verbände der mittelständischen Unternehmen, Verbraucher-, Arbeitnehmer- und Umweltorganisationen auch nicht über die finanziellen Möglichkeiten, sich an den Kosten der Sekretariatsarbeiten zu beteiligen und damit Einfluß auf die Geschäftsführung der Technischen Komitees zu gewinnen. Die Geschäftsordnung von CEN/CENELEC sieht vor, daß die Sekretariate der Technischen Komitees von den nationalen Normungsorganisationen übernommen werden können, wobei vorher zufriedenstellend geklärt sein muß, „daß angemessene Ressourcen verfügbar sind, um die europäische Arbeit ohne Verzug durchzuführen".[136]) Da die nationalen Normungsorganisationen die Kosten der Sekretariate normalerweise aus eigenen Mitteln nicht bestreiten können, suchen und finden sie in der interessierten Industrie Sponsoren. Angeblich kommt es in der Praxis nicht selten vor, daß ein einzelnes Industrieunternehmen die Kosten der Sekretariatsarbeit trägt.[137])

Einerseits bieten die Verfahrensregeln von CEN/CENELEC somit finanzkräftigen Unternehmen ein „ganz subtiles Instrument direkter Interessenvertretung" (Marburger), andererseits verstärken sie die tendenziell auch schon auf nationaler Ebene bestehenden Durchsetzungsschwierigkeiten diffuser Interessen. Daraus ist die Schlußfolgerung gezogen worden, daß das europäische Normungsverfahren in seiner jetzigen Form die Erwartung, daß sich die unterschiedlichen Interessen gegenseitig ausbalancieren und am Ende zu einer Lösung führen, die allen Belangen gerecht wird, prinzipiell nicht erfüllen kann, da die institutionelle Voraussetzung dafür, nämlich die repräsentative Beteiligung aller interessierten Kreise, fehlt.[138])

5.2 Zugangsmonopol des DIN

Nach den Beteiligungs- und Entscheidungsregeln der europäischen Normung sind nur die anerkannten nationalen Normungsorganisationen Mitglieder von CEN/CENELEC, für Deutschland das DIN. Die europäische Normung hat damit auch Rückwirkungen auf das nationale Organisationsgefüge der Normung, da die verschiedenen anderen regelsetzenden Gremien (allein in Deutschland gibt es über 150) ihre bisherigen Kompetenzen faktisch verlieren. Um ihren sachlichen Einflußbereich zu erhalten, bleibt den betroffenen Organisationen nur die Möglichkeit, sich vertraglich an das DIN zu binden. Eine solche „Entpluralisierung" des nationalen Normungsgeschehens wird vor allem deshalb als bedenklich angesehen, weil dadurch auch jene Organisationen geschwächt werden, die sich wie z. B. der VDI und die Berufsgenossenschaften auf die Erarbeitung technischer Regeln für den Bereich des Arbeits- und Umweltschutzes spezialisiert hatten.[139])

[136]) CEN/CENELEC Geschäftsordnung Teil 2, Anhang B: Leitlinien für die Vergabe von Technischen Sekretariaten, Ziff. 1.2.

[137]) *Marburger/Enders*, UTR 27 (1994); S. 333 (365)

[138]) ebd.; *Falke/Joerges*, S. 107 ff. mit weiteren Nachweisen.

[139]) Vgl. dazu vor allem *Eichener/Voelzkow*, S. 281.

5.3 *Unzureichende Beteiligung der Öffentlichkeit*

Auf europäischer Ebene ist die Möglichkeit einer direkten Beteiligung der Öffentlichkeit im Wege eines unionsweiten Einspruchsverfahrens nicht vorgesehen. Die Fachwelt kann ihre Kritik wiederum nur auf nationaler Ebene, im Rahmen des dort durchzuführenden Einspruchverfahrens, vorbringen. Nur wenn sich das nationale Spiegelkomitee oder eine andere höhere Stelle im DIN einem der vorgebrachten Einwände anschließt, wird dieser auch im weiteren Verlauf des europäischen Verfahrens zu Gehör gebracht werden. Das heißt, der Einwender muß zunächst die nationale Normungsorganisation überzeugen, bevor es überhaupt zu einem Einspruch auf europäischer Ebene kommt.[140]) Die von der EG-Kommission im Rahmen ihres „Grünbuchs zum Ausbau der europäischen Normung"[141]) vorgeschlagene Verkürzung der Einspruchsfristen von derzeit sechs auf grundsätzlich nur zwei Monate würde die Mitwirkungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit noch weiter einschränken.[142])

5.4 *Mangelnde Transparenz des Normungsgeschehens*

Nach der Geschäftsordnung von CEN/CENELEC sollen Arbeitsdokumente nur den Gremien, die an der europäischen Normungsarbeit beteiligt sind, zur Verfügung gestellt werden.[143]) Zugang zu den aktuellen Informationen haben also nur diejenigen, die direkt am Normungsgeschehen mitwirken.

In den veröffentlichten Normen finden sich keine ausreichenden Hinweise auf die Zusammensetzung der Normungsgremien, den Vorgang der Entscheidungsfindung und die Abstimmungsergebnisse. Wie oben dargestellt, soll im Abstimmungsverfahren nach Möglichkeit Einstimmigkeit angestrebt werden, dennoch können Normentwürfe auch gegen den Willen eines oder auch mehrerer Mitglieder angenommen werden. Die überstimmten Mitgliedverbände können ihre abweichende Position zwar zu Protokoll geben, diese haben jedoch nur den Charakter einer internen Information der Beteiligten. In der verabschiedeten Norm werden die abweichenden Meinungen nicht dokumentiert. Ebenso unzureichend ist die Dokumentation der Entscheidungsfindung. Es wird zwar in knapper Form auf die Gründe eingegangen, die zur Verabschiedung einer Norm geführt haben; dabei handelt es sich jedoch keineswegs um eine ausführliche Darstellung der Überlegungen und Erkenntnisse, aufgrund derer das konkrete Ergebnis zustande gekommen ist.[144])

Die Intransparenz der europäischen Normung wird durch das Prinzip der territorialen Repräsentation noch gesteigert. Der damit verbundene Zwang, einen einheitlichen nationalen Standpunkt zu vertreten, verschleiert, welche konkreten Interessen auf nationaler Ebene zum Ausgleich gebracht werden mußten. Eine wirksame transnationale Abstimmung der Interessenvertretung, wird dadurch verhindert.[145])

5.5 *Fehlende Kontrolle der harmonisierten Normen*

Bedenken gegen die Normungspolitik der EU ergeben sich weiterhin aus dem Umstand, daß die harmonisierten Normen keiner systematischen Kontrolle durch die EG-Behörden unterliegen. Wie oben dargestellt, erteilt die EG-Kommission ein Normungsmandat an CEN/CENELEC, prüft aber nicht nach, ob die verabschiedeten Normen den grundlegenden Anforderungen der Richtlinien auch tatsächlich gerecht werden. Die Normungsgremien sind zwar durch Vertrag verpflichtet, bei Erlaß technischer Normen die Anforderungen der Richtlinien zu beachten (s. o. Kap. III.2). Ohne Kontrolle garantiert eine solche Vertragsverpflichtung jedoch nicht die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts. Der Vertrag sieht weiterhin vor, daß ein Vertreter der Kommission an den Sitzungen der Technischen Komitees beteiligt ist, allerdings nur als Beobachter ohne Stimmrecht. Auch diese Regelung reicht nach allgemeiner Meinung für eine effektive Kontrolle nicht aus. Gleichzeitig wird aber die Kontrolle des Normungsgeschehens durch die Kommission ebenso als notwendige Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit einer Übertragung von Hoheitsbefugnissen an Private betrachtet wie die Gewährleistung eines Normungsverfahrens, das rechtsstaatlichen Mindestgarantien genügt.[146])

5.6 *Bedenken gegen Zertifizierung und Prüfwesen*

Zunächst verspricht die Vielfalt der Module (s. o. Kap. II.3) zwar ein hohes Maß an Flexibilität, stiftet aber zugleich beträchtliche Verwirrung. Weniger Flexibilität wäre daher, so *Marburger*, vermutlich vorzuziehen gewesen. Der Haupteinwand richtet sich jedoch gegen den Umstand, daß der Nachweis der Übereinstimmung eines Produkts mit den grundlegenden Sicherheitsanforderungen der Richtlinie auch durch eine einfache Konformitätserklärung des Herstellers (Modul A) erbracht werden kann. Wenn der Nachweis der Konformität erbracht ist, kann das CE-Zeichen angebracht werden, unabhängig davon, welcher Modul zur Prüfung herangezogen wurde. Darin wird die Gefahr einer Irreführung des Verbrauchers gesehen, weil dasselbe Zeichen in einem Fall auf einer Selbstzertifizierung beruht, im anderen Fall auf einer Prüfung durch eine neutrale, akkreditierte Prüfstelle, der Verbraucher diesen Unterschied aber nicht erkennen kann.[147]) Der Einwand bleibt bestehen, auch wenn in den neueren Richtlinien eine Tendenz zu erkennen ist, Modul A als Konformitätsbewertungsform zurückzudrängen.[148])

---

[140]) Vgl. Europäisches Parlament, Generaldirektion Wissenschaft (Hrsg.), Arbeitsdokument: Umweltschutz und europäische Normung, Brüssel, Januar 1996, S. 27.

[141]) Vgl. *EG-Kommission*, Maßnahmen zur schnelleren technologischen Integration in Europa. ABl. EG Nr. C 20 vom 28. Januar 1991, S. 1, 13 f.

[142]) Vgl. *Marburger/Enders*, UTR 27 (1994), S. 333 (366).

[143]) CEN/CENELEC Geschäftsordnung Teil 2, Ziff 1.4.5.

[144]) Vgl. dazu insbesondere *Führ*, S. 57.

[145]) Vgl. Europäisches Parlament, Arbeitsdokument: Umweltschutz und europäische Normung, S. 27.

[146]) Zur Notwendigkeit einer effektiven Kontrolle durch die EG-Kommission vgl. *Bleckmann*, S. 92 ff.

[147]) Vgl. *Marburger/Enders*, UTR 27 (1994), S. 333 (367 f.).

[148]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 94.

6. Fazit

Wie die hier nur kurz referierte Kritik zeigt, wird die Normungspolitik der EU als reformbedürftig angesehen. Um dem Vorwurf der mangelnden demokratischen Legitimation und der rechtswidrigen Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf Private zu entkräften, werden institutionell-organisatorische und verfahrensmäßige Umstrukturierungen gefordert. Dabei müßten die Reformvorschläge so ausgestaltet sein, daß sie dem Demokratieprinzip und dem Rechtsstaatsprinzip genügen sowie eine angemessene Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen wie Umweltschutz, Arbeitsschutz und Verbraucherschutz sicherstellen, ohne die Effizienz der Normung für die Wirtschaftsharmonisierung einzuschränken. Bevor in Kapitel VI konkrete Reformmodelle zur Diskussion gestellt werden, sollen zunächst die rechtlichen, insbesondere die europarechtlichen Rahmenbedingungen, in die der Prozeß der Normung eingebettet ist, näher untersucht (Kap. IV) sowie die Rechtswirkungen der neuen Konzeption erörtert werden (Kap. V).

IV. Die rechtlichen Rahmenbedingungen der europäischen Normung

Eine aktive Umweltpolitik der Mitgliedstaaten, die das Ziel verfolgt, die europäische Normung verstärkt als Instrument des produktbezogenen Umweltschutzes zu nutzen, wird sowohl auf die Ausschöpfung der verbliebenen und immer enger werdenen nationalen Gestaltungsspielräume als auch maßgeblich auf die Mitgestaltung der europäischen Aktionsebene setzen müssen.[149]) Dabei sind die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehenden rechtlichen Handlungsmöglichkeiten keine normungsspezifischen, da es weder in der Rechtsordnung der Europäischen Union noch im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland eine Kompetenzgrundlage gibt, die sich speziell auf die technische Normung bezieht. Die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten ergeben sich vielmehr aus dem primären Gemeinschaftsrecht, soweit es um die europäische Handlungsebene geht, und aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten, soweit es um die nationale Handlungsebene geht.[150]) Um die Frage nach der Durchsetzbarkeit von Umweltschutzzielen in der europäischen Normung zu beantworten, sind also zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen näher zu beleuchten, in die der Prozeß der europäischen Normung eingebunden ist.

1. Zur Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der EG und den Mitgliedstaaten

Die Europäische Union ist in ihrer gegenwärtigen Form kein Staat, sondern immer noch eine internationale Organisation im Sinne des Völkerrechts mit legitimatorischer und praktischer Rückbindung an die souverän bleibenden Mitgliedstaaten.[151]) Folglich besitzt die Gemeinschaft auch keine Omnikompetenz zur Regelung aller wichtigen Materien, sondern kann nur tätig werden, wenn ihr die jeweiligen Kompetenzen explizit durch den EG-Vertrag übertragen worden sind. Dieses **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** beruht auf dem Demokratieprinzip, das als allgemeiner Grundsatz auch im Gemeinschaftsrecht gilt. Danach sind Handlungen der EG-Organe nur demokratisch legitimiert, wenn sie sich auf hinreichend bestimmte Kompetenzzuweisung des EG-Vertrages stützen, denen die Mitgliedstaaten zugestimmt haben.[152])

Auch dort, wo die EG die Regelungskompetenz für eine Materie besitzt, wird die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten nicht völlig verdrängt. Diese bleiben insoweit zuständig, als die EG von ihren Kompetenzen keinen Gebrauch gemacht hat oder ihnen das Gemeinschaftsrecht explizit Regelungsspielräume eröffnet. Selbst dort, wo das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten keine Gestaltungsmöglichkeiten mehr läßt, weil die EG eine Frage vollständig und abschließend geregelt hat, wird die Gesetzgebungskompetenz der Mitgliedstaaten genau genommen nicht aufgehoben.[153]) Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts dürfen allerdings nationale Vorschriften, die im Widerspruch zu der betreffenden europäischen Regelung stehen, nicht länger angewendet bzw. keine neuen erlassen werden (s. dazu ausführlich Kap. IV.3). Die Gesetzgebungskompetenz der Gemeinschaft ist also in den meisten Bereichen konkurrierender, nicht ausschließlicher Natur. Von einer ausschließlichen Regelungskompetenz der Gemeinschaft kann man nur dort sprechen, wo die Mitgliedstaaten unabhängig vom konkreten Tätigwerden der Gemeinschaft nicht handlungsbefugt oder aufgrund der beschränkten territorialen Reichweite ihrer Regelungskompetenz nicht handlungsfähig sind.[154]) Gleichwohl ist die Frage, für welche Bereiche eine ausschließliche Gemeinschaftszuständigkeit besteht, umstritten (s. u.).

Die Handlungskompetenzen der Gemeinschaft werden außerdem durch das **Subsidiaritätsprinzip** limitiert, das als generelle moderierende Verteilungsregel auch dort die Zuständigkeiten der Gemeinschaft zugunsten der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten begrenzt, wo die Sachmaterie der Gemeinschaft zur Regelung zugewiesen ist.[155]) Das Subsidiaritätsprinzip, das zunächst nur für den Bereich der Umweltpolitik Gültigkeit hatte und erst durch den Vertrag von Maastricht zu einer allgemeinen Handlungsmaxime des Gemeinschaftsrechts aufgewertet wurde (Artikel 3b EGV), ist nach überwiegender Meinung keine bloße politische Absichtserklärung, sondern ein echtes Rechtsprinzip, d. h. eine EG-Vorschrift, die unter Verstoß gegen dieses Prinzip erlassen würde, wäre rechtswidrig.[156]) Es verlangt als Legitimation für Rechtsetzungsvorhaben der Gemeinschaft eine strenge Erforderlichkeitsprüfung. Danach darf die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur unter der doppelten Voraussetzung tätig werden, daß die Ziele der in Betracht gezogenen Regelung erstens von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und zweitens wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Erst aus der Zusammenschau

[149]) *Di Fabio*, S. 128.

[150]) Vgl. *Murswiek*, Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, September 1995, S. 3.

[151]) Vgl. dazu *Di Fabio*, S. 130; *Pernice*, Maastricht, Staat und Demokratie. Die Verwaltung 26 (1993), Heft 4, S. 449 (454 f.).

[152]) So das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil, vgl. dazu *Bleckmann*, S. 70 f.

[153]) Vgl. *Murswiek*, S. 12.

[154]) Zur Abgrenzung von konkurrierender und ausschließlicher Gesetzgebungskompetenz der Gemeinschaft ausführlich: *Murswiek*, S. 38 ff.; Jarass, EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union. EuGRZ 1994, S. 209 (210).

[155]) Vgl. dazu *Murswiek*, S. 9 ff.; *Pernice*, Die Verwaltung 26 (1993), Heft 4, S. 449 (456 f.).

[156]) Vgl. etwa *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (211); *Epiney/Furrer*, Umweltschutz nach Maastricht – ein Europa der drei Geschwindigkeiten? EuR 1992, S. 369 (378).

von Ermächtigung für eine bestimmte Sachmaterie und Subsidiaritätsprinzip ergibt sich somit der Umfang der Gemeinschaftskompetenz.[157])

In Anbetracht der mangelnden Justitiabilität und rechtlichen Bestimmtheit des Subsidiaritätsprinzips sind allerdings in der Literatur erhebliche Zweifel an seiner Wirksamkeit geäußert worden.[158]) Daraus dürfe man, so *Murswiek*, jedoch nicht den Schluß ziehen, daß das Prinzip für das Verhältnis zwischen Union und Mitgliedstaaten praktisch ohne Belang sei. Vielmehr bedeute die Verankerung des Subsidiaritätsgedankens im Vertrag von Maastricht die bewußte Abkehr von einem Integrationsverständnis, das als Fortschritt nur die Zentralisierung und zunehmende Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene angesehen habe. An dessen Stelle trete nun ein **dynamisches Integrationsverständnis,** das eine Aufgabenverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten im Sinne eines synergistischen Zusammenwirkens anstrebt, wobei für das Tätigwerden der zentralen Ebene ein Begründungszwang besteht. Von dieser Zwecksetzung des Subsidiaritätsprinzips lassen sich nach Auffassung von *Murswiek* vor allem auch positive Impulse im Bereich der Umweltpolitik erhoffen. Es übe einen gewissen Druck auf die Mitgliedstaaten aus, eine eigene Umweltpolitik zu verfolgen, wenn sie ihre diesbezüglichen Kompetenzen nicht an die Gemeinschaft verlieren wollen. Durch diesen Wettbewerb zwischen gemeinschaftlichen und einzelstaatlichen Aktivitäten könne der Umweltschutz insgesamt vorangetrieben werden.[159]) Welche Bedeutung das Subsidiaritätsprinzip künftig rechtlich und politisch entfalten wird, bleibt abzuwarten, wobei es nach allgemeiner Auffassung entscheidend auf die Rechtsprechung des EuGH ankommen wird.

2. Die primärrechtliche Kompetenzgrundlage der neuen Konzeption

Die wichtigste Einzelermächtigung zum Erlaß europäischen Sekundärrechts sind die Artikel 100 und 100a EGV: Richtlinien zur Angleichung der Rechtsvorschriften im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes. Der Unterschied zwischen Artikel 100 und Artikel 100a EGV ergibt sich aus den voneinander abweichenden Mehrheitsanforderungen für das Zustandekommen der Richtlinien. Während Artikel 100 EGV Einstimmigkeit im Rat erfordert, reicht bei dem erst durch die Einheitliche Europäische Akte von 1987 eingeführten Artikel 100a EGV eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung des Rates aus, wobei gleichzeitig eine stärkere Mitbeteiligung des Europäischen Parlaments vorgesehen ist.[160]) Vor Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte fand die Rechtsangleichung im Bereich der technischen Harmonisierung zwangsläufig auf der Basis von Artikel 100 EGV statt. Die Nachteile des Einstimmigkeitsprinzips für einen zügigen Fortgang der Gesetzgebungstätigkeit traten dabei deutlich genug zu Tage, worin einer der wesentlichen Gründe für die parallele Einführung der Mehrheitsentscheidung lag (s. ob. Kap. II.1). Es ist daher unstrittig, daß Artikel 100a EGV die Rechtsgrundlage für die Richtlinien der neuen Konzeption bildet.[161])

Bei ihrer Harmonisierungsgesetzgebung hat die Gemeinschaft andere Politikziele wie Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz zu berücksichtigen und dabei von einem „hohen Schutzniveau" auszugehen (Artikel 100a Abs. 3 EGV). Gleichzeitig besitzt sie auf der Basis von Artikel 130 s EGV eine originäre Regelungskompetenz für den Umweltschutz. Umweltpolitische Ziele können also sowohl durch Rechtsakte, die unmittelbar dem Umweltschutz dienen (gemäß Artikel 130s EGV) realisiert werden als auch durch Rechtsakte, die primär der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarktes dienen (gemäß Artikel 100a EGV). Daß sich aus diesem Doppelansatz Konkurrenzprobleme ergeben können, liegt auf der Hand. Es verwundert daher nicht, daß seit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte, mit der außer dem Artikel 100a EGV auch die originäre Gemeinschaftskompetenz im Umweltschutz eingeführt wurde, darüber diskutiert wird, welche Ermächtigungsgrundlage für umweltbezogene Maßnahmen zu wählen sei. Die Unterscheidung ist insofern wichtig, als die beiden Kompetenztitel unterschiedliche Rechtsetzungverfahren vorsehen und unterschiedliche Möglichkeiten für „nationale Alleingänge" eröffnen. Literatur und Rechtsprechung (so der EuGH in seinem *Titandioxid*-Urteil)[162]) haben sich um die Entwicklung geeigneter Abgrenzungskriterien bemüht, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll.[163]) Da die Harmonisierung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte in erster Linie der Verwirklichung des Binnenmarktes dient, besteht kein Zweifel, daß die Richtlinien nach der neuen Konzeption auf Artikel 100a EGV zu stützen sind, selbst wenn es um umweltrelevante Produktanforderungen geht.[164])

Allerdings bleibt eine klare Abgrenzung der zutreffenden Rechtsgrundlage an den Rändern der beiden Regelungsbereiche schwierig. So hat der EuGH bezüglich abfallrechtlicher Regelungen betont, daß Artikel 100a EGV nicht zwangsläufig als Regelungsgrundlage in Betracht komme, nur weil einige Bestimmungen einer Richtlinie auch die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes berührten. Ein Rückgriff auf Artikel 100a EGV sei nicht gerechtfertigt, wenn der zu erlassende Rechtsakt nur nebenbei eine Angleichung der Marktbedingungen innerhalb der Gemeinschaft bewirke, hauptsächlich aber auf

[157]) Vgl. *Murswiek*, S. 10.

[158]) Vgl. dazu etwa *Grimm*, Effektivität und Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips, S. 7; Scholz, Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gemeinschaftsrecht ein tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung. In: Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 410; *Murswiek*, S. 27 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

[159]) *Murswiek* S. 30, ähnlich auch *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 369 (406).

[160]) *Di Fabio*, S. 14 f.

[161]) Zur Abgrenzung von Art. 100 und Art. 100a EGV ausführlich *Murswiek*, S. 13 ff.; *Breulmann*, S. 76 ff; *Joerges/Falke/Micklitz/Brüggemeier*, S. 366 ff.

[162]) *EuGH*, Urteil vom 11. Juni 1991, Rs. C-300/89 = EuR 1991, S. 175.

[163]) Vgl. dazu die ausführliche Darstellung von Rechtsprechung und Schrifttum bei *Murswiek*, S. 15 ff; *Falke/Joerges*, S. 10 ff.

[164]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 13.

eine Harmonisierung im Interesse des Umweltschutzes gerichtet sei.[165]) Aus dieser Entscheidung des EuGH haben *Falke/Joerges* den Schluß gezogen, daß Artikel 130s EGV ausnahmsweise auch als Rechtsgrundlage für produktbezogene Regelungen in Betracht kommen könne, wenn diese in objektiv nachprüfbarer Weise hauptsächlich auf eine Verbesserung der Umweltbedingungen in der Gemeinschaft zielen und die Auswirkungen auf den Binnenmarkt demgegenüber zurückträten.[166])

Umstritten ist nach wie vor, ob Harmonisierungsmaßnahmen gemäß Artikel 100 a EGV in den Bereich der ausschließlichen oder der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit der Gemeinschaft fallen. Einige Autoren wie *Murswiek* vertreten den Standpunkt, daß sich für die Rechtsetzung zur Verwirklichung des Binnenmarktes eine **ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft** begründen läßt, weil die Binnenmarktkompetenz keine Sachkompetenz, sondern eine Querschnittskompetenz darstelle, welche der Natur der Sache nach nicht von den Mitgliedstaaten ausgeübt werden könne. Auch für die Setzung der Rahmenbedingungen der Produktnormung wäre dann ausschließlich die EG zuständig, da die Europäisierung der Normung vor allem den Zweck hat, technische Handelshemmnisse in Form national unterschiedlicher Anforderungen an Produkte zu beseitigen. Dies hätte zur Folge, daß das Subsidiaritätsprinzip bei allen umweltrelevanten Maßnahmen, die auf Artikel 100a EGV gestützt werden, nicht zum Tragen käme.[167])

Die unter anderen von *Jarass* vertretene Gegenposition weist diese Auffassung mit dem Argument zurück, daß die Gemeinschaft dann eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in fast allen Sachbereichen hätte, weil kaum eine Regelung vorstellbar sei, die nicht irgendwelche Folgewirkungen für den gemeinsamen Markt haben könnte.[168]) Selbst wenn man sich dieser Meinung anschließt, ändert das wenig an der Zuständigkeit der Gemeinschaft für die Festlegung von Beschaffenheitsanforderungen an Produkte. Da produktbezogene Regelungen einen unmittelbarem Einfluß für den grenzüberschreitenden Warenverkehr haben, dürften hier wohl immer die durch das Subsidiaritätsprinzip vorgesehenen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Gemeinschaft erfüllt sein.[169])

Aus dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts resultiert für die Mitgliedstaaten der EU somit eine beträchtliche Einschränkung ihrer politischen Gestaltungsspielräume. Der Umfang der verbleibenden Regelungsbefugnisse im Hinblick auf Festlegung von Produktanforderungen hängt wesentlich davon ab, ob die betreffende Produktgruppe in den harmonisierten oder in den nicht harmonisierten Bereich fällt, worauf im folgenden näher eingegangen werden soll.

165) *EuGH*, Urteil vom 17. März 1993, Rs. C-155/91 = EuZW 1993, S. 290.
166) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 13 f.
167) Vgl. *Murswiek*, S. 39.
168) Vgl. *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (210).
169) so auch *Jarass*, EuGRZ 1994, S. 209 (215).

3. Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten im nicht harmonisierten Bereich

Die Mitgliedstaaten sind im Verhältnis zur Gemeinschaft solange berechtigt, eigene Beschaffenheitsanforderungen an Produkte festzulegen, wie die Gemeinschaft von ihrer Rechtsetzungskompetenz keinen Gebrauch gemacht hat. Sofern für eine Produktgruppe noch keine Gemeinschaftsregelung besteht (nicht harmonisierter Bereich), können die Mitgliedstaaten auch das für erforderlich gehaltene Umweltschutzniveau bestimmen, wobei sie die Schranken der allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrages, insbesondere der Artikel 30-36 EGV, zu respektieren haben.[170])

Nach der *Cassis-de-Dijon* Rechtsprechung des EuGH können jedoch auch mitgliedstaatliche Regelungen, die geeignet sind, den freien Warenverkehr zu behindern, gerechtfertigt sein, wenn sie zum Schutz bestimmter Rechtsgüter, zu denen auch der Umweltschutz gehört, zwingend geboten erscheinen (s. o. Kap. II.1). In seiner *Getränkeverpackungs*-Entscheidung[171]) hatte der EuGH erstmals Gelegenheit, die in der *Cassis-de-Dijon*-Rechtsprechung entwickelten Grundsätze im Hinblick auf eine umweltrelevante Produktregelung näher zu konkretisieren. Umstritten war die Frage, ob Dänemark durch die Einführung eines obligatorischen Mehrwegflaschensystems gegen seine Verpflichtungen aus Art 30 EGV verstoßen habe. Obwohl das Mehrwegflaschensystem zweifellos zu Behinderungen des freien Warenverkehrs führt, hielt es der Gerichtshof mit gewissen Einschränkungen für zulässig. Ausschlaggebend für die Beurteilung nationaler Maßnahmen sind nach dieser Grundsatzentscheidung folgende Kriterien:

- Die Maßnahme muß auf ein umweltpolitisches Regelungsziel gerichtet sein;
- sie darf inländische Waren oder Hersteller gegenüber den Waren oder Herstellern anderer Mitgliedstaaten nicht begünstigen, und
- sie muß dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.[172])

Aus dem deutschen Recht sind als echte Alleingänge im ungeregelten Bereich etwa das Anwendungsverbot für Atrazin vom März 1991[173]) und das beschränkte Verkehrs- und Verwendungsverbot für Tetrachlorkohlenstoff vom April 1991[174]) zu nennen.[175])

170) Vgl. *Murswiek*, S. 54.
171) *EuGH*, Urteil vom 20. September 1988, Rs. C-302/86, Getränkeverpackungen, Slg. 1988, 4607 (4630).
172) Zum Getränkeverpackungsurteil des EuGH vgl. *Scherer*, Europäisches Umweltrecht: Entwicklungslinien und Auswirkungen auf den Europäischen Wirtschaftsraum. ZfRV 1993, S. 140 (148).
173) Erste Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 22. März 1991 (BGBl. I, 796).
174) Erste Verordnung zum Schutz des Verbrauchers vor bestimmten aliphatischen Chorkohlenwasserstoffen vom 30. April 1991 (BGBl. I, 1059).
175) Vgl. *Breier*: Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft: Eine Bestandsaufnahme nach Maastricht. Natur + Recht 1993, S. 457 (463).

4. Handlungsspielräume der Mitgliedstaaten im harmonisierten Bereich

Wesentlich begrenzter sind die den Mitgliedstaaten verbleibenden Regelungskompetenzen, sofern für einen Produktbereich bereits sekundäres Gemeinschaftsrecht erlassen (harmonisierter Bereich) wurde. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts dürfen die den gemeinschaftlichen Bestimmungen entgegenstehenden, nationalen Regelungen nicht länger angewendet werden. Außerdem tritt eine Sperrwirkung ein, d. h. die Mitgliedstaaten können keine neuen, dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden Regelungen, erlassen.

4.1 Schutzlücken in den Harmonisierungsrichtlinien

Anwendungsvorrang und Sperrwirkung der Harmonisierungsrichtlinien reichen allerdings nur soweit, wie die umweltrelevanten Beschaffenheitsanforderungen an Produkte durch die gemeinschaftliche Regelung auch tatsächlich erfaßt werden.[176]) So wird z. B. in der Bauprodukten-Richtlinie der EG[177]) die Recyclingfähigkeit eines Bauprodukts im Katalog der wesentlichen Anforderungen nicht berücksichtigt. Trotz der steigenden Bedeutung des produktintegrierten Umweltschutzes wird der gesamte Komplex der Vermeidung baubedingter Abfälle, der Verwertung und Wiederverwendung von Baumaterialien auf der EG-Ebene ausgeklammert. Die Richtlinie könnte daher den nationalen Gesetzgeber im Prinzip nicht daran hindern, eigene Vorschriften bezüglich des recyclinggerechten Konstruierens und der Wiederverwertbarkeit von Bauprodukten zu erlassen. Solche eigenständigen Regelungen müßten allerdings gemäß der oben erwähnten Informationsrichtlinie der EG-Kommission angezeigt und ihr Inkrafttreten ggf. bis zum Ablauf der Stillhaltefristen aufgeschoben werden.[178])

4.2 Regelungsvorbehalte zugunsten der Mitgliedstaaten

Nationale Alleingänge im harmonisierten Bereich sind auch dort unproblematisch, wo das Gemeinschaftsrecht den Mitgliedstaaten explizit Regelungsvorbehalte eingeräumt hat. So gestatten zahlreiche Richtlinien, die zum Schutz der Umwelt bestimmte Grenz-, Schwellen- oder Richtwerte vorgeben, den Mitgliedstaaten jederzeit strengere Standards festzulegen, als auf Gemeinschaftsebene vorgesehen sind. Umgekehrt sehen etliche Richtlinien vor, daß die Mitgliedstaaten zu lasten der Umwelt von dem gemeinschaftlich festgelegten Umweltschutzniveau abweichen können, um außergewöhnlichen Umständen oder nationalen Verhältnissen Rechnung zu tragen. Einige Richtlinien wie z. B. die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle erlauben in Abhängigkeit der geographischen Verhältnisse und der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten sowohl Abweichungen nach oben wie nach unten.[179])

4.3 Primärrechtliche Schutzverstärkungsklauseln

Eine absolute Sperrwirkung gegenüber nationalen Schutzvorschriften tritt nach der Rechtsprechung des EuGH erst dann ein, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber eine Materie sowohl inhaltlich als auch bezüglich der Mittel erschöpfend und abschließend geregelt hat (**Vollharmonisierung**).[180]) Die Frage nach der Zulässigkeit nationaler Alleingänge stellt sich also vor allem dann, wenn die EG die Umweltanforderungen an Produkte in vollständiger und abschließender Weise festgelegt hat, diese aber von einem Mitgliedstaat als unzulänglich empfunden werden, oder wenn inzwischen neue Gefahrenlagen aufgetreten sind, die die getroffene Regelung revisionsbedürftig erscheinen lassen.

In solchen Fällen sind nationale Alleingänge unter Berufung auf die Schutzverstärkungsklauseln der Artikel 100 a Abs. 4 oder 130 t EGV möglich. Diese ermächtigen die Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen, von der Gemeinschaftsregelung abzuweichen. Nach der überwiegenden Meinung in der Literatur kommt dabei nur eine Abweichung nach oben in Betracht, also eine nationalstaatliche Verschärfung der gemeinschaftlichen Anforderungen.[181]) Welche der beiden Schutzverstärkungsklauseln im konkreten Fall herangezogen werden kann, richtet sich danach, auf welcher Rechtsgrundlage die entsprechende EG-Richtlinie beruht. Da es im vorliegenden Zusammenhang um Richtlinien nach der neuen Konzeption geht, die alle auf Artikel 100 a EGV gestützt sind, soll nur auf diese Schutzverstärkungsklausel näher eingegangen werden.

Die Klausel erlaubt den Mitgliedstaaten, strengere Anforderungen zu stellen, als auf Gemeinschaftsebene vorgesehen sind, unter der Voraussetzung, daß diese im Hinblick auf wichtige Erfordernisse im Sinne des Artikel 36 EGV, zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt gerechtfertigt sind und weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.[182]) Die beab-

[176]) Vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 1.

[177]) Richtlinie 89/106/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über Bauprodukte, ABl. EG Nr. L 40 vom 11. Februar 1989, S. 1.

[178]) Vgl. dazu *Meyer/Jörissen/Socher:* Vorsorgestrategien zum Grundwasserschutz im Bausektor. In: Technikfolgenabschätzung „Grundwasserschutz und Wasserversorgung". Band 1, Berlin 1995, S. 480.

[179]) Zu den verschiedenen Arten von Regelungsvorbehalten s. ausführlich und mit zahlreichen Beispielen *Falke/Joerges*, S. 5 ff.

[180]) Vgl. *Scherer* mit Hinweisen auf die entsprechenden Urteile des EuGH, ZfRV 1993, S. 140 (148).

[181]) In Artikel 130 t EGV wird ausdrücklich bestimmt, daß nur **strengere** Schutzmaßnahmen getroffen werden dürfen, als auf Gemeinschaftsebene vorgesehen sind. Dem Wortlaut des Artikel 100 a EGV ist dies dagegen nicht ohne weiteres zu entnehmen. Nach der vorherrschenden Meinung in der Literatur ist jedoch davon auszugehen, daß ein Abweichen vom gemeinschaftlichen Niveau nur zum **verstärkten** Schutz der genannten Schutzgüter und nicht aus wirtschaftlichen Erwägungen erlaubt ist. Demnach bezieht sich auch der Begriff der „Arbeitsumwelt" nicht auf beschäftigungspolitische Aspekte, sondern auf sicherheits- und gesundheitspolitische Schutzinteressen. Vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 24 f., ähnlich auch *Murswiek*, S. 57, 61.

[182]) Zu den Voraussetzungen für die Zulässigkeit nationaler Alleingänge auf der Basis des Artikel 100 a Abs. 4 EGV ausführlich *Falke/Joerges*, S. 24 ff.; s. auch *Murswiek* S. 57 f.

sichtigten einzelstaatlichen Bestimmungen sind der EG-Kommission mitzuteilen und von dieser zu bestätigen.

Umstritten ist nach wie vor, ob eine Berufung auf die Schutzverstärkungsklausel des Artikel 100a Abs. 4 EGV auch dann möglich ist, wenn ein Rechtsakt nicht bloß mit qualifizierter Mehrheit, sondern einstimmig angenommen wurde. Die inzwischen wohl überwiegende Meinung bejaht diese Möglichkeit.[183]) Ein Mitgliedstaat, der eine Mindestharmonisierungsmaßnahme im Umweltschutz unterstützt, obwohl er sie für unzureichend hält, müsse auch in der Lage sein, weiterreichende nationale Maßnahmen durchzusetzen. In Anbetracht der Unsicherheit der diesbezüglichen Rechtslage empfiehlt es sich aber nach Auffassung von *Murswiek*, daß der betreffende Mitgliedstaat seine Zustimmung in solchen Fällen nur unter dem Vorbehalt einer beabsichtigten weitergehenden Regelung erklärt.[184])

Die wesentliche Funktion der primärrechtlichen Schutzverstärkungsklausel des Artikel 100a Abs. 4 EGV wird darin gesehen, eine Absenkung des in einzelnen Mitgliedstaaten schon erreichten Umweltschutzniveaus als Ergebnis einer Mehrheitsentscheidung im Rat zu verhindern und die Gemeinschaftsorgane zu motivieren, „eine Rechtsangleichung auf dem höchsten technisch machbaren und ökonomisch sinnvollen Umweltschutzniveau anzustreben".[185]) Vorrangiger Zweck wäre es nach dieser Auffassung also nicht, nationale Alleingänge zu ermöglichen, sondern Innovationsanstöße zur Verbesserung des gemeinschaftlichen Umweltschutzniveaus zu geben. Zur Begründung dieser Auslegung wird angeführt, daß eine am Prinzip der Vorsorge und Vorbeugung orientierte Umweltpolitik in Anbetracht sich rasch verändernder naturwissenschaftlicher Erkenntnisgrundlagen anpassungsfähig und revisionsoffen bleiben müsse. Die Klausel erleichtere eine solche Anpassung, indem sie umweltpolitisch progressiven Mitgliedstaaten erlaubt, eine Vorreiterrolle zu spielen und dadurch Anreize für eine Anhebung des gemeinschaftlichen Schutzniveaus zu schaffen. Auf diese Weise könne verhindert werden, daß der gemeinschaftliche Umweltschutz auf dem einmal erreichten Stand der Harmonisierung eingefroren wird.[186])

Trotz dieser positiven Einschätzung der Schutzverstärkungsklausel als Instrument zur Optimierung der gemeinschaftlichen Umweltschutzstandards, ist nicht zu leugnen, daß sie auch ein erhebliches Konfliktpotential beinhaltet. Dieses Spannungsfeld zwischen der Harmonisierung produktbezogener Umweltschutzregelungen auf europäischer Ebene und der Möglichkeit, darüber hinausgehende strengere Bestimmungen auf nationaler Ebene zu treffen, wird durch den Streit um die deutsche **Pentachlorphenol-Verbotsverordnung** erhellt.

In der Bundesrepublik sind die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Stoffen, Zubereitungen und Erzeugnissen, die eine Konzentration an Pentachlorphenol (PCP) von mehr als 0,01% aufweisen, seit Dezember 1989 durch eine nationale Verordnung verboten.[187]) Gegen die Stimmen der Regierungen von vier Mitgliedstaaten, darunter der deutschen, verabschiedete der Ministerrat im März 1991 mit qualifizierter Mehrheit auf der Grundlage von Artikel 100a EGV eine Harmonisierungsrichtlinie[188]), die den PCP-Gehalt in Stoffen und Zubereitungen auf 0,1% begrenzt; der europäische Grenzwert liegt damit um einen Faktor zehn über dem deutschen. Unter Hinweis auf die Erfordernisse eines vorsorgenden Umwelt- und Gesundheitsschutzes teilte die Bundesregierung im August 1991 der Kommission mit, daß sie anstelle der Richtlinie weiterhin die nationalen Vorschriften anwenden wolle. Mit ihrem Beschluß vom Dezember 1992 bestätigte die Kommission die Aufrechterhaltung des strengeren PCP-Grenzwertes in Deutschland. Daraufhin erhob Frankreich im Februar 1993 vor dem EuGH Klage gegen die Kommission, mit der Begründung, sie habe die deutsche Ausnahmeregelung zu Unrecht bestätigt und damit gegen Artikel 100a Abs. 4 EGV verstoßen. Der Gerichtshof hat der Klage stattgegeben und die Entscheidung der Kommission wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften, insbesondere wegen der unzureichenden Darlegung der tatsächlichen und rechtlichen Gründe zur Rechtfertigung des deutschen PCP-Verbots, für nichtig erklärt.[189])

Mit dieser Entscheidung, mit der der EuGH erstmalig zu einer auf Artikel 100a EGV gestützten produktbezogenen Umwelschutzregelung Stellung genommen hat, sind die Weichen für die Durchführbarkeit künftiger nationaler Alleingänge gestellt worden. Zunächst hat der Gerichtshof die Position der Kommission gegenüber abweichwilligen Mitgliedstaaten gestärkt. Während der Bestätigung der Kommission nach der bisher überwiegenden Auffassung im Schrifttum lediglich deklaratorischer Bedeutung beigemessen wurde,[190]) hat der EuGH klargestellt, daß die Kommissionsentscheidung „konstitutiven Charakter" habe und ihr damit praktisch die Wirkung einer Genehmigungsentscheidung zugewiesen.[191]) Indem der Gerichtshof für die Zukunft eine umfassende Begründung der Bestätigung einfordert, hat er die

[183]) Vgl. dazu *Murswiek*, S. 59 f; *Falke/Joerges* S. 19f. jeweils mit vielen weiteren Nachweisen.

[184]) so *Murswiek*, S. 66 f.

[185]) *Hailbronner:* Der „nationale Alleingang" im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für PKW. EuGRZ 1989, S. 101 (115).

[186]) Zur dieser Auslegung der primärrechtlichen Schutzklausel des Artikel 100 a Abs. 4 EGV vgl. *Falke/Joerges*, S. 15 ff., insbesondere S. 21 f.; *Murswiek*, S. 61 ff.

[187]) PCP-Verbotsverordnung vom 12. Dezember 1989 (BGBl. I, 2235).

[188]) Richtlinie 91/173/EWG des Rates vom 21. März 1991 zur neunten Änderung der Richtlinie 76/769/EWG zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten für Beschränkungen des Inverkehrbringens und der Verwendung gewisser gefährlicher Stoffe und Zubereitungen, ABl. EG Nr. L 85, S. 34.

[189]) *EuGH*, Urteil vom 17. Mai 1994, Rs. C-41/93 = NJW 1994, S. 3341. Zum Sachverhalt und Entscheidungsinhalt ausführlich *Falke/Joerges*, S. 31 ff; *Breier*, ZUR 5/94, S. 247; *Schnutenhaus*, Das Urteil des EuGH zum deutschen PCP-Verbot: Schwere Zeiten für den nationalen Alleingang im Umweltrecht. NVwZ 1994, S. 875.

[190]) Vgl. etwa *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 369 (401).

[191]) Kritisch dazu unter dem Aspekt des Subsidiaritätsprinzips *Murswiek*, S. 61.

Kommission gleichzeitig vor schwerwiegende Probleme gestellt. Einerseits soll sie produktbezogene Umweltschutzvorschriften harmonisieren, wobei zwangsläufig politische Kompromisse geschlossen werden müssen. Andererseits soll sie plausibel darlegen, daß in einzelnen Mitgliedstaaten aus Gründen des Umweltschutzes strengere Grenzwerte gelten müssen, und somit die, zumeist von ihr selbst vorgeschlagene, Gemeinschaftsregelung unzureichend ist. Die Mitgliedstaaten sind aber auf eine aktive Unterstützung der Kommission angewiesen, weil sie ohne deren Bestätigung keine abweichenden Bestimmungen treffen dürfen. Zu Recht ist bezweifelt worden, ob die Kommission künftig überhaupt dazu bereit sein wird, da ihr Ziel, auf das sie auch vertraglich verpflichtet ist, in der gemeinschaftsweiten Harmonisierung besteht. Als wesentliche Konsequenz des EuGH-Urteils wird daher vermutet, daß nationale Alleingänge bei fortschreitender Angleichung der produktbezogenen Umweltregelungen zunehmend schwierig, wenn nicht auf lange Sicht unmöglich werden dürften.[192])

4.4 Sekundärrechtliche Schutzklauseln

Von den primärrechtlichen Schutzverstärkungsklauseln zu unterscheiden sind die sekundärrechtlichen Schutzklauseln, die in fast allen Richtlinien der neuen Konzeption enthalten sind. Sie ermächtigen die Mitgliedstaaten, als Reaktion auf akute Gefährdungslagen vorläufige Maßnahmen zu treffen, um Produkte trotz bescheinigter EU-weiter Verkehrsfähigkeit aus dem Markt zu nehmen oder ihren freien Verkehr einzuschränken. Solche „Notfallhandlungen" unterliegen einem gemeinschaftlichen Kontrollverfahren. Im Gegensatz zu den primärrechtlichen Schutzverstärkungsklauseln zielen die sekundärrechtlichen Schutzklauseln nicht darauf ab, national abweichende Umweltanforderungen zu ermöglichen, sondern eine kooperative Korrektur der gemeinschaftlichen Standards herbeizuführen.[193]) Trifft ein Mitgliedstaat solche vorläufigen Schutzmaßnahmen, leitet er damit eine Überprüfung der Normen ein, die ggf. zu einer Verschärfung führt. Die sekundärrechtlichen Schutzklauseln können daher strenggenommen nicht als zusätzlicher Freiraum für den nationalen Gesetzgeber betrachtet werden, da der Weg zu einem höheren Schutzniveau hier nicht über eigenständige nationale Regelungen, sondern über eine Weiterentwicklung des EG-Rechts führt.

Lange Zeit war umstritten, ob im Rahmen von Richtlinien, die solche Schutzklauseln enthalten, auch eine Berufung auf die Schutzverstärkungsklausel des Artikel 100a Abs. 4 möglich sei. Inzwischen besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß nationale Alleingänge der Mitgliedstaaten auch unter dieser Voraussetzung zulässig sein müssen,

- weil Akte des Sekundärrechts nicht die primärrechtlich verbürgten Handlungsmöglichkeiten beschneiden können und
- weil die sekundärrechtlichen Schutzklauseln nur vorläufige Maßnahmen als Reaktion auf akute Gefährdungssituationen zulassen.

Sind allerdings sowohl die Voraussetzungen einer sekundärrechtlichen Schutzklausel als auch die des Artikel 100 a Abs. 4 EGV erfüllt, ist das Schutzklauselverfahren anzuwenden als die speziell auf die Beseitigung akuter Gefahrenlagen ausgerichtete gemeinschaftsweite Vorgehensweise.[194])

5. Umweltschutzvorgaben des Gemeinschaftsrechts und ihre Relevanz für die technische Harmonisierung

Inwieweit die Prinzipien des produktintegrierten Umweltschutzes in der europäischen Normung durchgesetzt werden können, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Umweltqualitätsvorgaben das primäre Gemeinschaftsrecht enthält. Soweit es sich dabei um anspruchsvolle und hinreichend konkrete Ziele handelt, hätte ein Mitgliedstaat, der an einem hohen Schutzniveau in der Gemeinschaft interessiert ist, die Möglichkeit im europäischen Rechtsetzungsprozeß, eine sekundärrechtliche Umsetzung der primärrechtlichen Vorgaben zu verlangen, u. U. sogar gerichtlich zu erzwingen.[195])

5.1 Ziele und Grundsätze der gemeinschaftlichen Umweltpolitik

Erstmals mit dem Vertrag von Maastricht taucht der Umweltschutz in der grundsätzlichen Zielbestimmung der Gemeinschaft auf, und zwar mit dem Hinweis auf ein **umweltverträgliches Wachstum** (Artikel 2 EGV).[196]) Eine nähere Spezifizierung dieses Leitziels enthält Artikel 130r Abs. 1 EGV, der im wesentlichen den Inhalt des schon durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten Umweltartikels aufgreift. Danach trägt die Umweltpolitik der Gemeinschaft zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme.

Daß die Gemeinschaft zur Verfolgung dieser Ziele nur „beiträgt", während nach der alten Fassung jedem Ziel ein eigenes, verpflichtendes Verb wie „erhalten, verbessern, schützen, gewährleisten" zugeordnet war, bedeutet keine Abschwächung des ge-

[192]) Zu den umweltrechtlichen und umweltpolitischen Konsequenzen des PCP-Urteils: *Schnutenhaus*, NVwZ 1994, S. 875 f; *Breier*, ZUR 5/94, S. 247 (252).

[193]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 78 ff.

[194]) Zum Verhältnis von sekundärrechtlichen Schutzklauseln und nationalen Alleingängen ausführlich *Falke/Joerges* S. 35 ff.; *Zils*, UTR 24 (1994), S. 76 f.

[195]) *Murswiek*, S. 68.

[196]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 47.

meinschaftlichen Umweltschutzes. Vielmehr trägt die Formulierung dem Umstand Rechnung, daß die Realisierung dieser Ziele nicht allein von der Umweltpolitik, sondern ebenso von den Aktivitäten in anderen Politikbereichen wie der Agrar-, Verkehrs- und Wirtschaftspolitik abhängt, und daß sich gemeinschaftliche und einzelstaatliche Umweltpolitik im Sinne des Subsidiaritätsprinzips ergänzen müssen.[197]) Die rechtliche Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane auf die Verwirklichung dieser Ziele hat strukturell den gleichen Charakter wie ein verfassungsrechtliches Staatsziel.[198])

Die Vorschriften im Umwelttitel des Vertrages erfahren eine erhebliche Bedeutungsausweitung durch die **Querschnittsklausel** des Artikel 130r Abs. 2 Satz 3 EGV.[199]) Danach hat die Gemeinschaft die Erfordernisse des Umweltschutzes nicht nur im Rahmen ihrer Umweltpolitik, sondern auch in allen anderen Politikbereichen zu berücksichtigen. Diese Bestimmung zugunsten des Umweltschutzes ist im EG-Vertrag einzigartig: ein vergleichbares Erfordernis zur durchgängigen Einbeziehung ist für keinen anderen Politikbereich vorgesehen, auch nicht für die Freiheit des Warenverkehrs.[200]) Dies trägt der Erkenntnis Rechnung, daß sich in Anbetracht der fortschreitenden Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen die wirtschaftlichen, sozialen und alle sonstigen im EG-Vertrag verankerten Ziele nicht mehr realisieren lassen, ohne die Auswirkungen auf die Umwelt zu beachten.[201]) Dennoch führt die Querschnittsklausel nach allgemeiner Auffassung nicht zu einem Vorrang des Umweltschutzes, sondern schreibt ihm das gleiche Gewicht zu wie den jeweiligen politikbereichsspezifischen Interessen. Daraus resultiert ein umfassendes umweltpolitisches Abwägungsgebot, mit dem verhindert werden soll, daß ein einzelner Rechtsakt oder gar die Ausgestaltung eines ganzen Politikbereichs in Widerspruch zu den Erfordernissen des Umweltschutzes gerät.[202])

Bei der Verwirklichung der umweltpolitischen Ziele des Vertrages hat die Gemeinschaft unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der EU von einem **„hohen Schutzniveau"** auszugehen (Artikel 130 Abs. 2 Satz 1 EGV). Damit wird ein umweltpolitisches Differenzierungsgebot eingeführt, das unterschiedliche Anforderungen in Abhängigkeit der regional bestehenden Vorbelastung und Empfindlichkeiten erlaubt.[203])

Ein solches Differenzierungsgebot ist jedoch nur schlecht mit der Festlegung einheitlicher Produktanforderungen für gemeinschaftsweit handelbare Güter in Einklang zu bringen und hat daher konsequenterweise keine Aufnahme in Artikel 100a Abs. 3 EGV gefunden.[204]) Dieser ist ausdrücklich an die Kommission adressiert und verpflichtet sie, bei ihren **binnenmarktbezogenen Vorschlägen** in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau auszugehen. Da die Querschnittsklausel bereits den Grundsatz der Berücksichtigung von Umweltbelangen in allen anderen Politikbereichen festlegt, erscheint diese erneute Hervorhebung auf den ersten Blick überflüssig. Der doppelte Hinweis wird allerdings verständlich, wenn man bedenkt, daß das Gebot des hohen Schutzniveaus im Kontext der Binnenmarktpolitik nicht nur für den Umweltschutz, sondern auch für die Bereiche Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherschutz gilt. Da jene Bereiche von der Querschnittsklausel nicht erfaßt werden, stellt hier Artikel 100a Abs. 3 EGV die einzige Garantie für ein hohes Schutzniveau dar. Hintergrund für die Einführung dieses besonderen Gebots war die Furcht einzelner Vertragsparteien, namentlich Dänemarks und Deutschlands, vor einem Absinken des schon erreichten Schutzniveaus auf den kleinsten gemeinsamen Nenner infolge einer Mehrheitsentscheidung im Rat.[205])

Wie schon in Kapitel I ausgeführt, ist die Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus bei der Harmonisierung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte nach allgemeiner Auffassung die entscheidende Voraussetzung dafür, daß die Mitgliedstaaten überhaupt bereit sind, ihre Regelungskompetenzen an die Gemeinschaft abzutreten mit der Folge, daß das den gemeinschaftlichen Regelungen entgegenstehende nationale Recht nicht länger anwendbar ist.[206]) Mit anderen Worten, ein so weitreichender Eingriff in die Handlungskompetenzen der Mitgliedstaaten ist sachlich nur dann gerechtfertigt, wenn die europäischen Vorschriften selbst alle Schutzbelange, die bisher vom nationalen Sicherheits-, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht gewahrt wurden, angemessen berücksichtigen (s. o. Kap. I.2).

Gleichwohl bleibt der Begriff des „hohen Schutzniveaus" sehr unbestimmt. Wenn dieser Verpflichtung über die politische Richtungsangabe hinaus ein rechtlicher Regelungsgehalt zukommen soll, müssen Kriterien zu seiner Konkretisierung erarbeitet werden.

---

[197]) Vgl. *Murswiek*, S. 70, ähnlich *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 369 (381 f.); *Pernice*, Die Verwaltung 26 (1993), Heft 4, S. 449 (461).

[198]) *Murswiek*, S. 72; ähnlich auch *Pernice*, Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf das Umweltrecht: Gemeinschafts(verfassungs-)rechtliche Grundlagen. NVwZ 1990, S. 201 (203); *Krämer:* Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht. EuGRZ 1988, S. 285 (287).

[199]) *Falke/Joerges*, S. 60.

[200]) Vgl. *Breier*, Natur+Recht 1993, S. 457 (459); ebenso *Murswiek*, S. 76 mit weiteren Nachweisen.

[201]) Vgl. *Zuleeg*, Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. NJW 1993, S. 31 (33).

[202]) Vgl. dazu ausführlich *Falke/Joerges*, S. 60 ff.

[203]) Vgl. dazu *Murswiek*, S. 93: *Falke/Joerges*, S. 52; *Epiney/Furrer*, EuR 1992, S. 369 (383 f.).

[204]) Von allen Richtlinien nach der neuen Konzeption hat bisher nur die Bauprodukten-Richtlinie von dem Differenzierungsansatz Gebrauch gemacht. Wie *Falke/Joerges* (ebd., S. 52) betonen, liegt darin jedoch keine Durchbrechung der erläuterten Regel, weil sich die wesentlichen Anforderungen der Richtlinie nicht auf die Bauprodukte selbst, sondern auf die Eigenschaften der Gebäude beziehen, die insoweit ortsfesten Anlagen vergleichbar sind.

[205]) Vgl. dazu hauptsächlich *Zils*, Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. UTR Band 24 (1994), S. 66 f.

5.2 *Das „hohe Schutzniveau" als Umweltqualitätsstandard*

Nach Auffassung von *Murswiek* ist die Bestimmung des Schutzniveaus einerseits in Zusammenhang mit den in Artikel 130 r Abs. 1 EGV genannten Zielen und andererseits in Zusammenhang mit den in Abs. 2 aufgeführten Handlungsprinzipien vorzunehmen. Die vier Prinzipen (Vorsorge- und Vorbeugeprinzip, Prinzip der vorrangigen Bekämpfung von Umweltbelastungen an ihrem Ursprung, Verursacherprinzip) können seiner Auffassung nach als konzeptionelle Ausprägung dessen verstanden werden, was im Sinne des EG-Vertrages der Verwirklichung eines hohen Schutzniveaus dient.[207]) Im einzelnen leitet *Murswiek* daraus die folgenden vier Kriterien ab.[208])

Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle

Artikel 130 r Abs. 1 EGV gibt zunächst die Schutzgüter an: Mensch und Umwelt. Ein „hohes Schutzniveau" verlangt zumindest effektiven Schutz dieser beiden Schutzgüter, den der Standard der Gefahrenabwehr nur als Minimalstandard abdeckt. Die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung implizieren indes auch eine Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle. Je bedeutender ein Gut als natürliche Lebensgrundlage ist, desto konsequenter muß es geschützt werden, wobei es auch auf Intensität und Umfang der möglichen Schädigung ankommt: Punktuelle oder lokale Beeinträchtigungen sind eher hinzunehmen als großräumige oder gar globale. Das Risiko kurzfristiger oder reversibler Beeinträchtigungen darf größer sein als das Risiko langfristiger oder gar irreversibler Schäden.

Grundsatz der geringstmöglichen Umweltbeeinträchtigung

Aus dem Gebot eines effektiven Schutzes von Mensch und Umwelt in Verbindung mit dem Vorsorgeprinzip und dem Gebot einer umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen läßt sich nach *Murswiek* der Grundsatz der geringstmöglichen Umweltbeeinträchtigung ableiten. Angesichts eines eher bruchstückhaften Wissens über ökologische Zusammenhänge, der Möglichkeit, durch Akkumulation und Synergismen irreversible Umweltschäden zu provozieren, der Begrenztheit der Umweltmedien als Stoffsenken und der Verpflichtung, die ökonomischen Entfaltungsmöglichkeiten künftiger Generationen zu erhalten (umweltverträgliches Wachstum im Sinne von Artikel 2 EGV), sind alle vermeidbaren Umweltbelastungen zu unterlassen und Emissionen auf das nach dem neuesten Stand der Technik mögliche Minimum zu reduzieren.[209])

[206]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 2, 51; ähnlich *Di Fabio*, S. 76 f.
[207]) Vgl. *Murswiek*, S. 88.
[208]) Vgl. dazu und auch zum nachfolgenden Unterkapitel *Murswiek*, S. 81 ff.
[209]) Ähnlich auch *Falke/Joerges*, S. 53 ff.

Übergreifender, integrativer Ansatz

Bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik hat die Gemeinschaft gemäß Artikel 130 r Abs. 3 EGV „die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten" zu berücksichtigen. Der europäische Gesetzgeber hat daher, so *Murswiek*, von einem übergreifenden, integrativen Ansatz auszugehen, der heute zum Stand der ökologischen Forschung gehört. Ein hohes Schutzniveau läßt sich durch eine rein kausale, auf die Beziehung zwischen Umweltschäden und ihren unmittelbaren Ursachen abstellende Betrachtungsweise ebensowenig gewährleisten, wie durch eine rein medienbezogene Betrachtungsweise. Um die Umweltverträglichkeit eines Produkts beurteilen zu können, sind sämtliche Auswirkungen, einschließlich des Ressourcen- und Energieverbrauchs, von der Rohstoffentnahme, über die Herstellung und den Konsum bis zur Entsorgung zu berücksichtigen. Soweit der mit einem Initiativmonopol ausgestatteten Kommission die dazu notwendigen naturwissenschaftlichen und technologischen Kenntnisse fehlen, wäre sie verpflichtet, andere sachkundige Stellen wie etwa die Europäische Umweltagentur einzuschalten.[210])

Orientierung an der Praxis des umweltpolitisch fortschrittlichsten Mitgliedstaates

Eine Möglichkeit, die Komplexität der Bewertung zu reduzieren und die Konkretisierung des hohen Schutzniveaus zu erleichtern, könnte die Orientierung an der Praxis des umweltpolitisch fortschrittlichsten Mitgliedstaates bieten. Bei dieser Orientierung soll es sich nach Ansicht von *Murswiek* nicht um eine rechtlich verbindliche Konkretisierung handeln, sondern mehr um eine Indizfunktion, daß sich ein Instrument auf einzelstaatlicher Ebene bereits zur Lösung bestimmter Probleme bewährt hat.[211]) Dem Gemeinschaftsgesetzgeber bliebe dabei noch ein hinreichend großer Gestaltungsspielraum, schon wegen des in Artikel 30 r Abs. 2 Satz 1 EGV enthaltenen Differenzierungsgebots. Auch soweit sich im Hinblick auf ein neues Umweltproblem noch keine einzelstaatliche Praxis etabliert hat, könnte das Vorpreschen eines umweltpolitisch progressiven Mitgliedstaates nützlich sein, der mit einer anspruchsvollen Regelung Maßstäbe setzt, was im rechtlichen Sinne unter einem hohen Schutzniveau zu verstehen ist. Entsprechendes gilt für die Möglichkeit nationaler Alleingänge aufgrund der Schutzverstärkungsklausel: Wenn die Praktikabilität und die positiven Umwelteffekte einer neuartigen Lösung in der täglichen Praxis eines einzelnen Staates demonstriert worden sind, gerät die Gemeinschaft unter einen rechtlichen Anpassungsdruck.[212])

Jeder Mitgliedstaat hat das Recht, die Beachtung des primären Gemeinschaftsrechts durch die Organe der EG gerichtlich durchzusetzen. Verstößt eine vom Rat erlassene Richtlinie nach Ansicht eines Mitgliedstaates inhaltlich gegen den EG-Vertrag, weil sie nicht

[210]) so auch *Falke/Joerges*, S. 60.
[211]) *Murswiek*, S. 90.
[212]) Ebd. S. 119.

das geforderte „hohe Schutzniveau" aufweist, könnte dieser nach Auffassung von *Murswiek* eine **Nichtigkeitsklage** vor dem Europäischen Gerichtshof erheben.[213])

Da Artikel 189 a EGV dem Entwurf der Kommission eine eigenständige rechtliche Bedeutung gibt, kann sich die Nichtigkeitsklage auch gegen die Kommission richten und bereits deren Entwurf angreifen. Dies ist insofern von großer Bedeutung, als die Nachbesserung eines Kommissionsentwurfs durch den Rat Einstimmigkeit voraussetzt und daher schwer zu realisieren ist.

Bisher ist allerdings nicht abzusehen, welches ökologische Problembewußtsein der Europäische Gerichtshof entwickeln und ob er die Chance ergreifen wird, die Umweltschutzanforderungen der Gemeinschaft auf einem hohen Niveau zu konkretisieren. Immerhin bleibt, so *Murswiek*, den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, eine Klage als Druckmittel während der Beratungen einzusetzen.

6. Umweltschutzvorgaben der Deutschen Verfassung

Mindestanforderungen an den Umweltschutz ergeben sich für die Bundesrepublik Deutschland einerseits aus den Grundrechten, andererseits aus der neuen Staatszielbestimmung Umweltschutz des Artikel 20 a, der 1994 in die Verfassung eingefügt wurde. Zwar ist die Frage nach der Vereinbarkeit eines EG-Rechtsaktes mit dem nationalen Verfassungsrecht europarechtlich irrelevant, denn das Gemeinschaftsrecht hat Vorrang auch gegenüber den Verfassungen der Mitgliedstaaten. Dennoch ist das Staatsziel Umweltschutz nach der Auffassung von *Murswiek* für das Bemühen, auf europäischer Ebene eine proaktive Umweltpolitik durchzusetzten, nicht ohne Bedeutung, weil die deutschen Staatsorgane an die Forderungen der Verfassung gebunden sind und nicht an Rechtsakten der Gemeinschaft mitwirken dürfen, die dagegen verstoßen. Nach dem neugefaßten Artikel 23 Abs. 1 GG darf die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte nur unter der Voraussetzung an die Europäische Union übertragen, daß dort ein dem Grundgesetz vergleichbarer Grundrechtsschutz gewährleistet ist. Was vom Bundesverfassungsgericht für die Grundrechte entwickelt und dann in Artikel 23 GG kodifiziert worden ist, muß der Sache nach, so *Murswiek*, auch für die Staatsziele und Staatsstrukturprinzipien gelten.

Danach wäre auch das Umweltstaatsziel als bindend für das Handeln der deutschen Staatsorgane im Rahmen der Europäischen Union anzusehen.[214])

Im Unterschied zu einem Grundrecht handelt es sich bei einem Staatsziel nicht um einen subjektiven Anspruch des einzelnen, sondern um eine objektive Verpflichtung des Staates, also eine Direktive für staatliches Handeln. Gemäß Artikel 20 a GG hat der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen in Verantwortung für die künftigen Generationen zu schützen. Aus dieser **Zukunftsverantwortung** leitet *Murswiek* vier rechtliche Konsequenzen im Hinblick auf Art und Umfang des gebotenen Schutzes ab:

- Bei der Bewertung der Schadstoffbelastung darf nicht nur auf die aktuellen Auswirkungen abgestellt werden, vielmehr ist auch die mögliche Akkumulation von Schadstoffen über Jahre hinweg in Betracht zu ziehen.
- Mit nicht erneuerbaren Ressourcen ist sparsam umzugehen.
- Die Nutzung erneuerbarer Ressourcen hat das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten.
- Bei der Bewertung von Risiken ist den Langzeitrisiken besondere Aufmerksamkeit zu widmen.[215])

Schutz bedeutet Beseitigung bereits eingetretener Schäden sowie Verhütung neuer Schäden, also Gefahrenabwehr, Gefahrenvorsorge, Risikovorsorge unterhalb der Gefahrenschwelle. Nicht geboten ist dagegen maximaler Umweltschutz, der die Umwelt von jeglichem menschlichen Eingriff freihalten soll. Vielmehr setzt Artikel 20 a GG die Existenz der Industriegesellschaft voraus und damit auch ein gewisses Maß an Umweltbelastung. Gleichwohl läßt sich nach *Murswiek* ein allgemeines **Verschlechterungsverbot** ableiten, also ein Gebot, jede vermeidbare Umweltbeeinträchtigung zu unterlassen.[216]) Eingriffe in die Integrität der natürlichen Lebensgrundlagen sind rechtfertigungsbedürftig, d. h. jeder Eingriff muß anhand eines Gemeinwohlzwecks legitimiert werden. Wenn zur Verwirklichung eines öffentlichen Zwecks verschiedene gleichwertige Alternativen zur Verfügung stehen, muß die umweltverträglichste gewählt werden. Das neue Staatsziel begründet jedoch keinen Vorrang des Umweltschutzes, sondern eher ein **Optimierungsgebot**: Die natürlichen Lebensgrundlagen sind so gut zu schützen, wie dies rechtlich und faktisch möglich ist, ohne die Verwirklichung anderer öffentlicher Aufgaben zu verhindern.

Ein Vergleich der Anforderung des Grundgesetzes mit denen des Gemeinschaftsrechts, führt, so *Murswiek*, zu dem Resultat, daß die europarechtlichen Bestimmungen differenzierter und mit der Verpflichtung auf ein hohes Umweltschutzniveaus in allen Politikbereichen auch anspruchsvoller sind als die Mindestanforderungen der deutschen Verfassung.[217]) Dennoch könnte das Staatsziel Umweltschutz seiner Auffassung nach die Auslegung der abstrakt formulierten Vorgaben des EG-Vertrages in einem umweltpolitisch progressiven Sinne stimulieren und damit die Ausschöpfung der vorhandenen Regelungsspielräume begünstigen. Die Gemeinschaftsorgane könnten ein entsprechendes Bemühen von deutscher Seite nicht ignorieren, da sie im Hinblick auf das Funktionieren der Europäischen Union bemüht sein müssen, Lösungen zu suchen, die mit den nationalen, verfassungsrechtlichen Forderungen in Einklang stehen.[218])

---

[213]) Ebd. S. 159; zu den Voraussetzungen und Aussichten einer solchen Klage s. auch *Zils*, S. 68 ff.
[214]) *Murswiek*, S. 99.
[215]) *Murswiek*, S. 108.
[216]) Ebd. S. 112.
[217]) Ebd. S. 115.
[218]) *Murswiek*, S. 156.

V. Rechtsfolgenanalyse der neuen Konzeption

Die neue Konzeption hat mit der Technik der Verweisung auf private Normen ein Regelungsmodell übernommen, das auch für das deutsche Recht der technischen Sicherheit prägend ist. Da der Gesetzgeber im allgemeinen nicht auf den notwendigen Sachverstand zugreifen kann, um die technisch-wissenschaftlichen Details selbst zu regeln, werden die rechtlichen Anforderungen in Gesetzen und Rechtsverordnungen mit generalklauselartigen Formulierungen wie „Stand der Technik", „Stand von Wissenschaft und Technik" umschrieben, die durch Verweisung auf technische Normen ausgefüllt werden. Bei Einhaltung der in Bezug genommenen Normen spricht eine **„widerlegbare Vermutung"** dafür, daß auch die gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind. Dabei kommt der Einhaltung der Normen im deutschen Recht jedoch nur eine Indikatorfunktion zu, d. h. die Behörde kann gegen ein normgerecht produziertes Erzeugnis einschreiten, wenn sich eine konkrete Gefahr für die geschützten Rechtsgüter ergibt.[219]) Im Gegensatz dazu entfalten die harmonisierten Normen im Rahmen der neuen Konzeption eine Bindungswirkung, die nach verbreiteter Auffassung über den Begriff der „widerlegbaren Vermutung" weit hinausreicht.[220])

1. Innerstaatliche Rechtswirkungen der harmonisierten Normen

Gemäß den Bestimmungen der sog. „Modellrichtlinie" sind die Behörden der Mitgliedstaaten verpflichtet, von der Einhaltung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen auszugehen, wenn der Hersteller nachweisen kann, daß sein Produkt in Übereinstimmung mit den harmonisierten Normen hergestellt wurde.[221]) Bei Erzeugnissen, die mit einer Konformitätsbescheinigung versehen sind, ist es den Behörden mithin nicht gestattet, den Herstellern Anforderungen an die Sicherheit ihrer Produkte aufzuerlegen, die über das in den Normen festgelegte Sicherheitsniveau hinausgehen. Sie haben auch keine umfassende Prüfungskompetenz, sondern können allenfalls stichprobenartige Kontrollen vornehmen, um ihrer Verantwortung für die Sicherheit von Produkten gerecht zu werden. Daraus läßt sich der Schluß ziehen, daß die harmonisierten Normen nach dem Willen des europäischen Gesetzgebers von den einzelstaatlichen Behörden als verbindliche Konkretisierung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen anzusehen sind. Die europäischen Normungsverbände präzisieren die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in den technischen Spezifikationen in grundsätzlich abschließender Form. Sie bestimmen dabei de facto den Sicherheitsmaßstab, bei dessen Einhaltung ein Produkt von den Mitgliedstaaten als sicher und somit, unabhängig von den nationalen Vorstellungen über das erforderliche Sicherheitsniveau, als verkehrsfähig anzusehen ist.[222])

Der den Mitgliedstaaten noch verbleibende Handlungsspielraum beschränkt sich im wesentlichen auf das Schutzklauselverfahren. Dieses eröffnet ihnen die Möglichkeit, ein normgerecht hergestelltes Produkt aus dem Verkehr zu ziehen bzw. sein Inverkehrbringen einzuschränken, wenn sie der Auffassung sind, daß es trotz bescheinigter Konformität nicht den wesentlichen Anforderungen der Richtlinie genügt. Dabei handelt es sich jedoch nicht um eine eigenständige nationalstaatliche Überwachungskompetenz, sondern mehr um eine Art **„einstweiliger Notfallhandlungskompetemz"** *(Di Fabio)*, die nach überwiegender Meinung nichts an der Bindungswirkung der harmonisierten Normen ändert.[223]) Ein solches Verbot hat immer nur vorläufigen Charakter und kann nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die EG-Kommission die nationale Entscheidung bestätigt. Die Behörden der Mitgliedstaaten können somit zwar die Eignung einer Norm zur Konkretisierung der Richtlinienanforderungen anfechten, jedoch die von einem normgemäß hergestellten Produkt ausgehende Vermutung auf Richtlinienkonformität nicht kraft eigener Entscheidungsautonomie widerlegen. Die mit der Verweisung begründete Rechtswirkung wird erst beseitigt, wenn die Kommission die Fehlerhaftigkeit der beanstandeten Norm bestätigt und ihre Streichung bzw. Überarbeitung anordnet.[224]) Kommt die Kommission dagegen zu dem Ergebnis, daß die beanstandete Norm nicht mangelhaft sei, haben die Mitgliedstaaten bei Erzeugnissen, die dieser Norm genügen, endgültig davon auszugehen, daß die Anforderungen der Richtlinie erfüllt sind.

Weitere Prüfungsmöglichkeiten sind nicht gegeben. Wie *Bleckmann* zu Recht hervorhebt, besteht die Konformitätsvermutung für ein normgerecht hergestelltes Produkt im Anschluß an ein erfolgloses Schutzklauselverfahren somit unwiderlegbar.[225]) Dieses Problem wird durch den im Schutzklauselverfahren vorgesehenen Modus der Entscheidungsfindung noch verschärft. Die Kommission entscheidet nach Einschaltung des „Ständigen Ausschusses für Normen" auf der Basis von dessen Stellungnahme. Der Ausschuß setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaa-

[219]) Vgl. dazu ausführlich *Falke/Joerges*, S. 121 ff.; *Bleckmann*, S. 27 ff.

[220]) Vgl. etwa *Breulmann*, S. 164, 173 f.; *Bleckmann*, S. 34; *Di Fabio*, S. 73; *Marburger/Enders* UTR 27 (1994), S. 333 (363), anderer Auffassung allerdings *Falke/Joerges*, S. 132 f.

[221]) Abschnitt V Punkt 1 lit.a der „Modellrichtlinie", ABl. EG Nr. C 136 vom 4. Juni 1985, S. 3 (5).

[222]) Vgl. dazu hauptsächlich *Breulmann*, S. 159, 196.

[223]) Vgl. *Di Fabio*, S. 69; *Bleckmann*, S. 67; *Breulmann*, S. 197; positiver in der Beurteilung des Schutzklauselverfahrens und damit auch bezüglich der den Mitgliedstaaten verbleibenden Handlungsspielräume *Falke/Joerges*, S. 133.

[224]) Vgl. *Breulmann*, S. 162.

[225]) Vgl. *Bleckmann*, S. 33

ten zusammen und muß einstimmig entscheiden, d. h. es genügt nicht wie bei der Inkraftsetzung der Normen eine mehrheitliche Meinung, sondern es muß eine einstimmige Entscheidung getroffen werden, um die Norm aufzuheben. Darin liegt so *Bleckmann*, die Gefahr einer **„Umkehrung der Mehrheit"**. Wenn nur ein einziger Staat, der aus wirtschaftlichen Gründen an einem niedrigen Schutzniveau interessiert ist, sein Veto einlegt, scheitert die Aufhebung der beanstandeten Norm. Eine Verschärfung der Normen im Revisionsverfahren werde daher eine seltene Ausnahme bleiben.[226]) Diese Befürchtung wird allerdings durch die Erfahrung der Praxis widerlegt. So berichtet die EG-Kommission, daß im Rahmen der Spielzeugrichtlinie von 1990 bis 1994 etwa hundert Schutzklauselverfahren durchgeführt wurden. In 97 Fällen bestätigte die Kommission die Ansicht des Mitgliedstaates.[227])

Da die Mitgliedstaaten der EG an die europäischen technischen Normen gebunden sind, gilt dies innerstaatlich auch für die nationalen Gerichte. Diese haben nicht die Möglichkeit, aus eigener Kompetenz die Ungültigkeit einer harmonisierten Norm festzustellen und damit eine den freien Warenverkehr beschränkende Entscheidung zu treffen. Behörden wie Gerichte sind an die Einhaltung des Schutzklauselverfahrens gebunden.[228]) Da es sich bei den europäischen Normen nicht um Rechtsakte der EG-Kommission handelt, sondern um Akte von Privatorganisationen, haben die nationalen Gerichte auch nicht das Recht, die Frage, ob die Normen mit den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie übereinstimmen, dem EuGH vorzulegen.[229])

Den Unternehmen läßt die neue Konzeption nur die Wahl zwischen der Befolgung der Normen und der Beantragung einer Sonderzulassung, was einen hohen Zeit- und Kostenaufwand erfordert. Zudem sind nach den meisten Richtlinien die anderen Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, solche Entscheidungen der nationalen Zulassungsstellen anzuerkennen. Auch wenn es ihnen in rechtlicher Hinsicht freisteht, eine andere technische Lösung als die normierte zu wählen, besteht ein erheblicher Druck auf die Unternehmen, normgerecht zu produzieren, da sie sonst Gefahr laufen, ihre Erzeugnisse nicht EU-weit vermarkten zu können.[230]) Solche faktischen Wirkungen wird man, so *Bleckmann*, rechtlichen Wirkungen gleichstellen müssen.[231])

Die nähere Analyse der innerstaatlichen Rechtswirkungen bestätigt somit die oben zitierte Auffassung, daß die harmonisierten Normen eine Bindungswirkung entfalten, die über den Begriff der „widerlegbaren Vermutung" weit hinausgeht. Dieses Ergebnis entspricht im übrigen, worauf *Breulmann* zutreffend hingewiesen hat, auch dem Sinn und Zweck der Harmonisierungsbestrebungen der Gemeinschaft. Wie in Kapitel I dargelegt, verlangt die Gewährleistung der innergemeinschaftlichen Warenverkehrsfreiheit die Vereinheitlichung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte: Dieses Ziel kann aber nur erreicht werden, wenn die dazu erarbeiteten harmonisierten Normen Unternehmen, Behörden und Gerichte strikt binden.[232])

Die neue Konzeption soll die Hersteller dazu veranlassen, im Regelfall normgemäß zu produzieren. Da durch den Verweis auf harmonisierte Normen rechtlich aber kein Befolgungszwang begründet werden soll, müssen sich die Hersteller **faktisch** zur Einhaltung der Normen veranlaßt sehen. Dies kann in der Praxis nur erreicht werden, wenn die normgerechte Produktion dem Hersteller Vorteile bringt.

Eine weitgehende Bindung der nationalen Behörden an die harmonisierten Normen, bietet die Gewähr, daß die Hersteller normgemäß produzierte Waren, frei von behördlichen Einschränkungen, auf dem gesamten europäischen Markt absetzen können. Dieser Anreiz für eine normkonforme Produktion entfiele, wenn die Behörden im eigenen Ermessen das Inverkehrbringen von Erzeugnissen trotz bestätigter Konformität behindern könnten. Der mit der umfassenden Bindung der einzelstaatlichen Behörden erstrebte Schutz des Herstellers vor ungerechtfertigten, den freien Warenverkehr behindernden behördlichen Anforderungen wird durch das Schutzklauselverfahren abgesichert. Durch das umständliche Informations- und Konsolidierungsverfahren sowie durch die Tatsache, daß die Letztentscheidung bei der EG-Kommission liegt, können die Hersteller in aller Regel davon ausgehen, daß sie nur in Ausnahmefällen mit einschränkenden Maßnahmen der nationalen Behörden zu rechnen haben.[233])

2. Zur Frage der Zulässigkeit einer Delegation von Hoheitsbefugnissen auf private Verbände aus der Sicht des Gemeinschaftsrechts

Inwieweit die Übertragung der Befugnis zur Konkretisierung der wesentlichen Sicherheitsanforderungen auf die europäischen Normungsorganisationen mit den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts vereinbar ist, hängt davon ab, welche Bindungswirkung den harmonisierten Normen zugeschrieben wird. Wenn man wie *Falke/Joerges* den Standpunkt vertritt, daß die technischen Spezifikationen trotz ihrer faktischen Relevanz in rechtlicher Hinsicht bloße Empfehlungen bleiben und das Schutzklauselverfahren eine ausreichende Gewähr dafür bietet, daß die Mitgliedstaaten ihrer Verantwortung für die Sicherheit und Gesund-

[226]) *Bleckmann*, S. 97 f; ähnlich auch *Di Fabio*, S. 70, 94 f.

[227]) Europäische Kommission: Bericht über den Binnenmarkt 1994. KOM (95) 238 endg. vom 15.6.1995, S. 49.

[228]) Vgl. *Bleckmann*, S. 64; zum selben Ergebnis kommt auch Breulmann unter Hinweis auf das Urteil des EuGH im Fall Cremonini/Vrankovich, ebd. S. 164 ff.

[229]) *Bleckmann*, S. 65.

[230]) Ebd. S. 66; ähnlich *Di Fabio*, S. 77 f.

[231]) Anderer Auffassung wiederum *Falke/Joerges*, die zwar die faktische Bedeutung der harmonisierten Normen nicht bestreiten, gleichzeitig aber betonen, daß diese in rechtlicher Hinsicht für den Hersteller bloße Empfehlungen darstellen, deren Anwendung freiwillig bleibe, ebd. S. 127, 132.

[232]) *Bleckmann*, S. 63; anders *Di Fabio*, der die Auffassung vertritt, daß das Harmonisierungsziel auch erreicht werden könnte, wenn die Bindungswirkung der Normen auf die hergebrachte Form der „widerlegbaren Vermutung" zurückgeführt würde, s. dazu Kap. VI.5 d).

[233]) Zur Notwendigkeit einer strikten Bindung der Behörden als Voraussetzung für die Verwirklichung des Harmonisierungsziels hauptsächlich *Breulmann*, S. 163 f.

heit ihrer Bürger nachkommen können, stellt sich auch das Delegationsproblem nicht. Wenn man dagegen mit der wohl überwiegenden Meinung zu dem Ergebnis kommt, daß die harmonisierten Normen eine Bindungswirkung entfalten, die einer echten Rechtsverbindlichkeit sehr nahe kommt, knüpft sich daran die Frage nach der europarechtlichen Zulässigkeit einer solchen Delegation von Quasi-Rechtsetzungsbefugnissen auf private Verbände. Im Schrifttum zum Europarecht wird übereinstimmend die Auffassung vertreten, daß die Organe der EG ihre Kompetenzen nicht auf andere Organe und insbesondere nicht auf private Organisationen übertragen können.[234])

Diese Ansicht beruht einerseits auf dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und andererseits auf dem Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts. Nach dem **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung** sind Rechtsakte der EG nur dann demokratisch legitimiert, wenn sie sich auf hinreichend bestimmte Kompetenzzuweisungen des EG-Vertrages stützen, denen die nationalen Parlamente zugestimmt haben (s. o. Kap. IV.1).

Der **Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts**, der weitgehend mit dem Gewaltenteilungsprinzip der deutschen Verfassung übereinstimmt, soll die Sachlichkeit und Gerechtigkeit staatlicher Entscheidungen sicherstellen.[235]) Der EG-Vertrag versucht dies durch die folgenden institutionellen Garantien zu gewährleisten:

- Die Entscheidungsgewalt über die Rechtsakte der EG liegt in der Hand des Ministerrats, der aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten besteht, die wiederum ihren nationalen Parlamenten verantwortlich sind.
- In den Beratungsprozeß der Rechtsakte ist das Europäischen Parlament einbezogen, das die Interessen der Völker der Mitgliedstaaten repräsentiert.
- Der Ministerrat kann grundsätzlich nur auf Vorschlag der unabhängigen Kommission tätig werden, die ihrerseits auf die Durchsetzung der im EG-Vertrag verankerten Ziele verpflichtet ist.
- Um die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Verbände und Regionen berücksichtigen zu können, sind der Wirtschafts- und Sozialausschuß sowie der Regionalausschuß anzuhören.

Dieses Kompetenzgefüge läßt lediglich eine Delegation von Entscheidungen vom Ministerrat an die Kommission zu, da die Unabhängigkeit der Kommission und ihre Rückbindung an das Europäische Parlament die Einhaltung der Vertragsziele und die Berücksichtigung des Willens der Völker der Mitgliedstaaten sicherstellen. Eine Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf nichtstaatliche Organisationen ist demnach prinzipiell ausgeschlossen. Dies hat der EuGH in seiner *Meroni*-Rechtsprechung[236]) bestätigt, gleichzeitig jedoch eingeräumt, daß eine solche Übertragung in äußerst engen Grenzen gestattet sein kann. Voraussetzung dafür ist, daß

- es sich nur um die Durchführung von Beschlüssen handelt,
- die beauftragte Institution über keinen eigenen Beurteilungsspielraum verfügt,
- die Kommission eine effiziente Kontrolle ausübt,
- das institutionelle Gleichgewicht nicht verfälscht wird,
- die im Vertrag vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten erhalten bleiben.[237])

Zum Teil wird in der Literatur die Meinung vertreten, daß die Übertragung der Befugnis zur Konkretisierung der grundlegenden Sicherheitsanforderungen auf die europäischen Normungsgremien durch diese Rechtsprechung nicht gedeckt sei. Dies vor allem aus drei Gründen:

- Zunächst handelt es sich nach Auffassung der Kritiker keineswegs um die Übertragung bloßer „Durchführungsbefugnisse“, da die in den Richtlinien enthaltenen gesetzlichen Vorgaben hauptsächlich allgemeine Sicherheitsziele festlegen, deren Ausfüllung den Normungsverbänden einen nicht unerheblichen **Beurteilungsspielraum** eröffne. Die Erstellung von technischen Normen setze immer eine Abwägung zwischen den Belangen des Gesundheits- und Umweltschutzes mit den Erfordernissen der Wirtschaftlichkeit voraus, so daß letztlich die Normungsgremien über das der Allgemeinheit zumutbare Restrisiko beim Umgang mit Produkten entscheiden.[238])
- Weiterhin wird angeführt, daß die neue Gesetzgebungstechnik, selbst wenn die Sicherheitsziele in den Richtlinien derart präzise formuliert wären, daß die Normungsgremien keinen unzulässigen Ermessensspielraum hätten, die im Vertrag vorgesehenen **Rechtsschutzmöglichkeiten** verkürze, die nach der *Meroni*-Entscheidung des EuGH im Fall einer Delegation von Entscheidungsbefugnissen erhalten bleiben müssen.[239])
- Der dritte Einwand bezieht sich auf den Umstand, daß privatrechtliche Wirtschaftsvereinigungen technische Normen erarbeiten, die ohne nähere **inhaltliche Prüfung staatlicher Stellen** zum entscheidenden Maßstab einer Konformitätsbewertung würden, der sich die Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten prinzipiell zu beugen habe.[240])

Vor dem Hintergrund dieser Zweifel an der Rechtmäßigkeit der mit der neuen Konzeption praktizierten Verweisungstechnik, sind zahlreiche Vorschläge zur

---

[234]) Vgl. dazu und zum folgenden hauptsächlich *Bleckmann*, S. 68 ff.

[235]) *Bleckmann*, S. 70.

[236]) *EuGH*, Urteil vom 13. Juni 1958: Meroni/Hohe Behörde, Rs 9/56- Slg. 1958 IV.

[237]) Vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 131 sowie ausführlich *Bleckmann*, S. 72 ff.; *Breulmann*, S. 222 ff.

[238]) So schon *Röhling*, Überbetriebliche technische Normen als nichttarifäre Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt. Köln 1972, S. 122 ff.; ähnlich *Breulmann* insbesondere S. 197 f., 237.

[239]) Vgl. *Lauwaars*, The Model Directive on Technical Harmonization. In: Bieber/Dehousse/Pinder/ Weiler (eds.), 1992: One European Market?, Baden-Baden 1988, S. 151 (166), zit. nach *Falke/ Joerges*, S. 136.

[240]) *Di Fabio*, S. 94 mit weiteren Nachweisen.

Entschärfung des Delegationsproblems entwickelt worden, auf die in Kapitel VI ausführlich eingegangen werden soll.

Eine Rechtsgrundlage für die Übertragung von Hoheitsbefugnissen auf die europäischen Normungsgremien könnte nach Auffassung von *Bleckmann* in der **implied-powers-theory** (Lehre von den ungeschriebenen oder impliziten Kompetenzen) liegen, auf die auch der EuGH in einer Reihe von Entscheidungen zurückgegriffen hat. Danach wäre die Delegation zulässig unter der Voraussetzung, daß die EG eine ihr durch den EG-Vertrag zugewiesene Aufgabe nicht anders erfüllen kann.[241]) Da die Herstellung des Binnenmarktes eindeutig in den Kompetenzbereich der Gemeinschaft fällt und zudem den Kernbereich der europäischen Integration darstellt, müsse es, so *Bleckmann*, auch zulässig sein, Befugnisse auf Dritte zu übertragen, wenn das Integrationsziel nur auf diese Weise erreicht werden könne. Diese Bedingung sei insofern erfüllt, als der Kommission der zur Präzisierung technischer Anforderungen erforderliche Sachverstand fehle und ein anderer Weg der Harmonisierung angesichts der Vielzahl der bekannten Produkte nicht gangbar sei, wie sich in der Vergangenheit gezeigt habe.[242])

Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Delegation wäre jedoch nach Auffassung von *Bleckmann*, daß die Kommission eine **effektive Kontrolle** über das Normungsgeschehen ausübt, um sicherzustellen, daß die im EG-Vertrag verankerten Ziele in vollem Umfang gewahrt werden. Die Notwendigkeit einer Kontrolle ergebe sich weiterhin daraus, daß die Erstellung technischer Normen immer auch wertende Entscheidungen der zuständigen Gremien impliziere und sich zudem auf Produkte beziehe, die erhebliche Gefahren für Leben, Gesundheit und Umwelt zur Folge haben könnten. Da die Kompetenzen zum Schutz dieser hochrangigen Rechtsgüter im Rahmen der neuen Konzeption von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft übergegangen sind, müsse diese nunmehr auch die Schutzpflichten wahrnehmen.[243])

Für die geforderte effektive Kontrolle reichten jedoch die bisher der EG-Kommission eingeräumten Einflußmöglichkeiten nicht aus.

Im Prinzip hätte die Kommission zwar die Möglichkeit, bereits durch die Vergabe der Normungsmandate Einfluß auf die Normungstätigkeit zu gewinnen. Nach der bisherigen Praxis enthalten die Mandate jedoch keine inhaltliche Präzisierung des anzustrebenden Sicherheitsniveaus, sondern regeln vornehmlich den Gegenstand, die Fristen und die Durchführung der Normungsarbeiten sowie den von der Gemeinschaft zu leistenden Finanzbeitrag. Im Verfahren der Normenerstellung selbst sind die Mitwirkungsmöglichkeiten des einzuladenden Kommissionsvertreters äußerst gering, da ihm nur der Status eines Beobachters ohne Stimmrecht eingeräumt wird. Schließlich werden die harmonisierten Normen erst mit der Veröffentlichung ihrer Fundstellen im Amtsblatt der EG verbindlich; dabei prüft die EG-Kommission jedoch nicht nach, ob die verabschiedeten Normen den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie entsprechen. Die Normungsgremien sind zwar durch Vertrag verpflichtet, bei der Erstellung technischer Normen die Anforderungen der Richtlinie zu beachten; ohne Kontrolle garantiert eine solche vertragliche Verpflichtung nach Auffassung von *Bleckmann* jedoch nicht die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts.[244])

3. Zur Frage der Zulässigkeit einer Delegation von Hoheitsbefugnissen auf private Verbände aus der Sicht des deutschen Verfassungsrechts

Ein gemeinschaftsrechtlich institutionalisierter Vorgang wie der Rückgriff auf harmonisierte technische Normen im Rahmen der neuen Konzeption kann natürlich nicht „unbekümmert" am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts gemessen werden.[245]) Dennoch sind die Grundprinzipien der deutschen Verfassung in zweierlei Hinsicht von Bedeutung. Zum einen bildet die Gesamtheit der Rechtsgrundsätze in den Verfassungen der Mitgliedstaaten auch einen Maßstab für das Rechtssystem der Gemeinschaft, solange eine europäische Staatsgründung und damit eine europäische Verfassung noch ausstehen. Da allgemeine europäische Staatsstrukturprinzipien nicht kodifiziert und beim gegenwärtigen Integrationsstand mangels Staatsqualität der EU auch gar nicht kodifizierbar wären, können – ähnlich wie bei den Grundrechten –[246]) nationale Strukturprinzipien auf Gemeinschaftsebene herangezogen werden, ohne allerdings unmittelbar Geltung verlangen zu können. Zum anderen ist speziell der Deutsche Bundestag im Hinblick auf Initiativen zur Fortentwicklung der europäischen Normungspolitik unmittelbar durch deutsches Verfassungsrecht gebunden.

Im deutschen Schrifttum wird im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der Verweisungstechnik unterschieden zwischen der starren Verweisung, der normergänzenden gleitenden Verweisung und der normkonkretisierenden gleitenden Verweisung. Im Regelungsmodell der neuen Konzeption handelt es sich nach allgemeiner Auffassung um eine **normkonkretisierende gleitende Verweisung**.[247]) Diese Art der Verweisung wird aus deutscher Sicht als verfassungsrechtlich tolerierbar angesehen unter der Voraussetzung, daß

a) der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst trifft und

b) das Verfahren der Normsetzung rechtsstaatlichen Mindestgarantien genügt.

---

[241]) Zur implied-powers-Lehre ausführlich *Bleckmann*, S. 75 ff; *Zils*, UTR 24 (1994), S. 85 ff.

[242]) *Bleckmann*, S. 89 f.; ähnlich im Ergebnis auch *Di Fabio*, S. 95 f.

[243]) *Bleckmann*, S. 93.

[244]) Vgl. dazu ausführlich *Bleckmann*, S. 94 ff.; *Breulmann*, S. 199 ff.

[245]) *Di Fabio*, S. 79; ähnlich auch *Falke/Joerges*, S. 135.

[246]) Der EuGH hat die Grundrechte in der Gemeinschaft als Allgemeine Rechtsgrundsätze u. a. auch aus der wertenden Rechtsvergleichung der nationalen Verfassungsmodalitäten abgeleitet. Vgl. dazu *Zils*, UTR 24 (1994), S. 12 f; *Di Fabio*, S. 79 f.

[247]) Vgl. *Bleckmann*, S. 26 f; *Falke/Joerges*, S. 127 ff.; *Breulmann*, S. 138 ff.; *Marburger/Enders*, UTR 27 (1994), S. 333 (353).

Die erste der beiden verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen sehen *Falke/Joerges* in den EG-Richtlinien nach der neuen Konzeption eher erfüllt als im deutschen Recht. Während sich der deutsche Gesetzgeber mit Anforderungen von einem Präzisionsgrad wie „Stand der Technik" oder „allgemein anerkannte Regeln der Technik" begnüge, würden die Richtlinien mit ihren mehr oder weniger ausführlichen Katalogen wesentlicher Sicherheitsanforderungen der **Erfordernis einer vollständigen Regelung durch den Gesetzgeber** weit besser gerecht.[248]) Als politische Maxime für die Abgrenzung zwischen den dem Rat vorbehaltenen Grundsatzentscheidungen und den den europäischen Normungsgremien überlassenen Spezifikationen legt die sog. „Modellrichtlinie" fest, daß die grundlegenden Sicherheitsanforderungen so präzise formuliert sein müssen, daß es den national zuständigen Behörden möglich ist, „bei Fehlen entsprechender Normen die Konformität der betreffenden Erzeugnisse unmittelbar nach Maßgabe dieser Anforderungen zu bescheinigen".[249]) Ob sich die bisherigen Richtlinien an diese Maxime halten, ist allerdings umstritten. Fraglich bleibt insbesondere, ob der Detaillierungsgrad der gesetzlichen Vorgaben ausreicht, um den Einwand zu entkräften, daß den europäischen Normungsgremien unzulässige Ermessensspielräume eröffnet würden.

Die meisten Richtlinien nach der neuen Konzeption beschränken sich auf die Vorgabe allgemeiner, ganz unstrittiger Sicherheitsziele, deren Einhaltung auch ohne gesetzliche Fixierung selbstverständlich sein sollte.[250]) So gibt etwa die Richtlinie über aktive implantierbare medizinische Geräte als Ziel vor, „die Risiken so klein wie möglich zu halten".[251]) Selbst dort, wo die Harmonisierungsrichtlinien die Höhe des zumutbaren Restrisikos hinsichtlich bestimmter Produktmerkmale ausnahmsweise quantifizieren (so legt z. B. die Spielzeugrichtlinie Grenzwerte für den zulässigen Gehalt an Arsen, Kadmium und Blei fest), handelt es sich nur um Obergrenzen.[252]) Daraus folgt, daß erst die Normungsverbände über die dem Nutzer tatsächlich zuzumutende Belastung mit Schadstoffen entscheiden. Sie können dabei nach eigenem Ermessen Abschläge an der Produktsicherheit vornehmen, solange sie den Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nicht überschreiten.[253]) Auf der anderen Seite wird die Forderung nach präziserer Formulierung des anzustrebenden Sicherheitsziels als schwer erfüllbar angesehen, weil sich die Richtlinien in der Regel auf ein breites Produktspektrum beziehen (Maschinen, Bauprodukte).[254])

Im Hinblick auf die zweite wesentliche Voraussetzung, nämlich die **Gewährleistung eines geordneten, transparenten Verfahrens** unter repräsentativer Beteiligung der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit werden die verfassungsrechtlichen Mindestanforderungen durch das europäische Normungsverfahren nach allgemeiner Auffassung nicht erfüllt (s. o. Kap. III.5). Alle vom TAB vergebenen Gutachten enthalten daher Vorschläge zur Reform des Verfahrens (s. dazu Kap. VI).

Schließlich ist noch der Frage nachzugehen, ob die Delegation der Befugnis zur Konkretisierung der sicherheitstechnischen Anforderungen auf die europäischen Normungsgremien mit dem **Demokratieprinzip** der deutschen Verfassung in Einklang zu bringen ist.[255]) Wie das Bundesverfassungsgericht in seiner *Maastricht*-Entscheidung betont hat, hindert das Demokratieprinzip die Bundesrepublik Deutschland nicht an der Mitgliedschaft in einer supranational organisierten, zwischenstaatlichen Einrichtung. Voraussetzung für diese Mitgliedschaft sei aber, daß eine vom Volk ausgehende Legitimation und Einflußnahme auch innerhalb des Staatenverbundes gesichert ist.[256]) Diese Voraussetzung sieht das Verfassungsgericht bei dem Versuch einer Kompetenzausweitung der Gemeinschaft unter Rückgriff auf die implied-powers-Lehre als nicht erfüllt an. Artikel 38 GG erlaube keine Generalermächtigung und eine damit verbundene Entäußerung von Hoheitsbefugnissen. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung müsse vielmehr hinreichend bestimmbar sein, in welchem Umfang und Ausmaß der deutsche Gesetzgeber der Verlagerung von Hoheitsrechten zugestimmt habe. Zwar könnten solche Einzelermächtigungen mit Blick auf die Vertragsziele ausgelegt werden; Vertragsziele allein reichten jedoch nicht aus, um Aufgaben und Befugnisse zu begründen oder zu erweitern.[257])

Nach Auffassung von *Bleckmann* ist das Urteil des Verfassungsgerichts so zu interpretieren, daß sich das Gericht nur gegen eine Ableitung von Kompetenzen aus unbestimmten Zielsetzungen wendet. Wenn es sich dagegen, wie bei der Realisierung des Binnenmarktes, um ein hinreichend konkretes Ziel handelt, müsse eine Auslegung gewählt werden, welche den Organen der EG auch die dafür notwendigen Kompetenzen zuordne. Gemäß Artikel 23 GG sei die Bundesrepublik zudem verfassungsrechtlich verpflichtet, die Ziele der Europäischen Union zu fördern. Eines der wesentlichen Ziele der Union aber sei die zügige Verwirklichung der Warenverkehrsfreiheit. Da diese nicht ohne Einbeziehung der europäischen Normungsinstitute hergestellt werden könne, dürften gegen die Delegation keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, solange der Beurteilungsspielraum der Gremien nicht zu groß werde und ihre Aktivitäten einer effektiven Kontrolle

---

[248]) *Falke/Joerges*, S. 127, 134 f.

[249]) Abschnitt B II,1 der „Modellrichtlinie", ABl. Eg Nr. C 136 vom 4. Juni 1985.

[250]) Vgl. *Breulmann*, S. 236.

[251]) Vgl. zu diesem Beispiel *Vieweg:* In Müller-Graff (Hrsg.), S. 57 (76).

[252]) Wie *Vieweg* anmerkt, schafft eine solche Quantifizierung des als akzeptierbar angesehenen Restrisikos zwar Klarheit, „mutet aber makaber an". Die zahlenmäßige Fixierung einer Obergrenze allein besage nichts, da das Gesundheitsrisiko der spielenden Kinder nicht nur von der Beschaffenheit des Spielzeugs bestimmt werde, sondern ebenso durch das Spielverhalten, die persönliche Disposition, die Länge der Expositionsdauer, die Vorbelastung, die Wechselwirkung mit anderen Schadstoffen etc. Ebd. S. 57 (76).

[253]) *Breulmann*, S. 237.

[254]) Vgl. *Bleckmann*, S. 102.

[255]) Vgl. dazu ausführlich *Bleckmann*, S. 81 ff.; *Di Fabio*, S. 79 ff.

[256]) Urteil des Zweiten Senats vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 98, 155,II (184).

[257]) BverfGE 98, 155, II (187).

durch die Kommission unterworfen seien.[258]) Die Notwendigkeit der Kontrolle folge ebenfalls aus dem Demokratieprinzip, da die Anwendung der Normen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Ausübung staatlicher Gewalt stehe, die gemäß Art 20 Abs. 2 GG in ununterbrochener Legitimationskette auf das Staatsvolk zurückführbar sein müsse.[259])

Wie *Di Fabio* zu dieser Frage anmerkt, habe sich auch der deutsche Gesetzgeber mitunter bis an den Rand des verfassungsrechtlich Zulässigen bewegt, indem er nicht weisungsgebundene Sachverständige faktisch zur Risikobewertung berufen habe. Vor allem im Umwelt- und Technikrecht reiche die Rolle solcher Sachverständigengremien über die bloße – und gemessen am Demokratieprinzip unbedenkliche – Beratung längst hinaus. Dennoch werde ein solches Kooperationsverhältnis zwischen externem Sachverstand und Gesetzgeber solange als mit dem Demokratieprinzip vereinbar angesehen, wie die Entscheidungen der Sachverständigen vom Staat flankierend überwacht und gesteuert werden und die Letztverantwortung bei einer in die staatliche Legitimationskette eingebundenen Behörde liegt.[260])

Diese Bedingung ist jedoch auf der europäischen Ebene nicht erfüllt, da der Vertrag zwischen der EG-Kommission und CEN/CENELEC zwar eine amtliche Bekanntmachung aber keine inhaltliche Eignungsprüfung der verabschiedeten Normen vorsieht und den nationalen Behörden keine eigenständige Überwachungskompetenz zukommt (s. o.). Da die europäischen Normungsorganisationen die für die nationalen Behörden maßgeblichen Sicherheits- und Umweltstandards festlegen, bedarf es somit einer staatlichen Kontrolle im Hinblick auf die Qualität der Normen, um dem Demokratieprinzip der deutschen Verfassung zu genügen.[261]) Wenn aber diese Kontrolle auf der europäischen Ebene effektiv durch die Kommission vorgenommen würde, wäre nach Auffassung von Bleckmann keine zusätzliche Kontrolle durch die nationale Regierung oder das deutsche Parlament erforderlich.[262])

[258]) Vgl. dazu *Bleckmann*, S. 106 ff.
[259]) Ebd. S. 117.
[260]) Vgl. dazu ausführlich *Di Fabio*, S. 81 ff., insbesondere S. 83.
[261]) *Di Fabio*, S. 79, 89; ebenso *Bleckmann*, S. 115.
[262]) *Bleckmann*, S. 119.

VI. Reformvorschläge zur europäischen Normung

Die neue Konzeption versteht sich als die Implementation eines neuen deregulativen Steuerungsstils im Sinne der „Staatsentlastung durch Verbände".[263]) Dadurch sollen einerseits die Mitgliedstaaten von der Formulierung eigener, den freien Warenverkehr behindernder Produktanforderungen abgehalten, andererseits die europäischen Gesetzgebungsorgane von der zeitaufwendigen und konfliktträchtigen Aufgabe der Standardsetzung entlastet werden. Zugleich soll auch die staatliche Überwachungstätigkeit im Rahmen der Produktkontrolle zugunsten einer verstärkten Eigenverantwortlichkeit der Wirtschaft durch überbetriebliche Qualitätssicherungssysteme und Ökoaudits zurückgedrängt werden. Dazu bedarf es handhabbarer technischer Konkretisierungen sowohl im Hinblick auf die Produktbeschaffenheit als auch bezüglich der Fertigungsprozesse, der Produktkontrolle und der Betriebsüberwachung. Diese Konkretisierungsleistung wird durch harmonisierte technische Normen erbracht, die von den europäischen Normungsorganisation erarbeitet werden. Sie bilden sozusagen das Scharnier, das den hoheitlichen Bereich mit den Selbstregulierungskräften der Wirtschaft in funktionaler Weise verbindet.[264])

Im Hinblick auf das Ziel, die Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes zu beschleunigen, hat sich die neue Konzeption ohne Zweifel bewährt (s. o. Kap. II.1). Trotz der zum Teil vehementen Kritik an der Normungspolitik der Gemeinschaft wird daher von niemandem eine Rückkehr zum Prinzip der Totalharmonisierung auf Gesetzesebene gefordert.[265]) Vielmehr besteht Einigkeit darüber, daß es zu dem von der EU beschrittenen Weg der Rechtsangleichung keine sinnvolle und praktikable Alternative gibt: Weder ist der europäische Gesetzgeber in der Lage, alle technischen Details selbst zu regeln, noch kann er auf eine europaweite Vereinheitlichung der Produktanforderungen verzichten, wenn das Integrationsziel nicht gefährdet werden soll. Da somit die Einbeziehung der europäischen Normungsgremien für den Erfolg der Harmonisierungsbestrebungen unverzichtbar erscheint, muß es darum gehen, die demokratische Legitimation der Normen zu erhöhen und die Berücksichtigung öffentlicher Belange im Normungsprozeß sicherzustellen.

Auf europäischer Ebene hat die Debatte um eine solche institutionelle und verfahrensmäßige Reform schon 1990 mit der Vorlage des **Grünbuchs zur Entwicklung der europäischen Normung**[266]) begonnen. Darin hat die Kommission Empfehlungen zur Aufgabenverteilung zwischen staatlicher Steuerung und verbandlicher Selbstregulierung gegeben, mit denen sowohl eine Beschleunigung der Normungstätigkeit als auch eine weitere Öffnung für interessierte Kreise angestrebt wurde. Deutlich wird in diesen Vorschlägen eine Tendenz zur Zentralisierung auf der europäischen Ebene.[267]) Aufgrund der zahlreichen Einwände, vor allem von seiten der nationalen Normungsorganisationen, hat die Kommission ihre Reformabsichten zunächst weitgehend fallenlassen.[268]) Die Diskussion um die Neustrukturierung der europäischen Normung kann damit jedoch keineswegs als abgeschlossen angesehen werden, sondern müßte im Gegenteil in dem Maße intensiviert werden, in dem die Gemeinschaft von der umstrittenen Verweisungstechnik künftig Gebrauch macht.[269])

In Kapitel V sind die rechtlichen Voraussetzungen erörtert worden, unter denen die Erstellung von technischen Regeln an die europäischen Normungsorganisationen delegiert werden kann, ohne gegen die Grundsätze des EG-Vertrages und das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip der deutschen Verfassung zu verstoßen. Dabei haben sich für die Zulässigkeit der Delegation drei notwendige Bedingungen herauskristallisiert:

a) die politischen Leitentscheidungen muß der europäische Gesetzgeber treffen, um den den Normungsgremien verbleibenden Ermessensspielraum möglichst gering zu halten;

b) das Normungsverfahren muß rechtsstaatlichen Mindestanforderungen wie Sachverstand, Interessenpluralismus, ausgewogene Zusammensetzung der Gremien, Öffentlichkeit und Transparenz genügen;

c) die Normungsergebnisse müssen entweder einer effektiven staatlichen Kontrolle unterworfen sein oder aber in ihrer Bindungswirkung gelockert werden.

Alle drei Voraussetzungen werden, wie die bisherigen Ausführungen zeigen, durch die herrschende Normungspraxis nicht oder nur unzureichend erfüllt. Eine Reform des europäischen Normungsprozesses müßte also darauf ausgerichtet sein, diese Defizite zu beheben, ohne die Effizienz der Normung für die Wirtschaftsintegration in Europa einzuschränken.

Im folgenden sollen die von den Gutachtern im Auftrag des TAB erarbeiteten Reformvorschläge ausführ-

[263]) Vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 154 f. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

[264]) Vgl. dazu *Di Fabio*, S. 72 f.; *Murswiek*, S. 214.

[265]) Vgl. *Breulmann*, S. 257.

[266]) *EG-Kommission:* Maßnahmen zur schnelleren technologischen Integration in Europa. ABl. EG Nr. C 20 vom 28. Januar 1991.

[267]) S. dazu ausführlich *Falke/Joerges*, S. 113 ff.; *Brendle, Synopse*, S. 26 ff.

[268]) Vgl. *EG-Kommission*, Normung in der europäischen Wirtschaft (Folgemaßnahmen zum Grünbuch der Kommission vom Oktober 1990). KOM (91) 521 endg. vom 16. Dezember 1991.

[269]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 119.

lich dargestellt werden, wobei sich die Reihenfolge der Darstellung an den drei genannten Bedingungen orientiert: In Punkt 1 und 2 werden Vorschläge diskutiert, die auf eine Eingrenzung des Ermessensspielraums der Normungsgremien zielen. In Punkt 3 und 4 geht es um die Reform des Verfahrens. In Punkt 5 werden die Möglichkeiten erörtert, das Delegationsproblem durch die Implementation einer effektiven staatlichen Kontrolle oder durch eine Verringerung der den Normen zukommenden Bindungswirkungen zu entschärfen. In den als „Zwischenergebnis" bezeichneten Abschnitten sollen die Reformvorschläge einer kritischen Würdigung im Hinblick auf ihre praktische Durchführbarkeit, Effizienz und Akzeptanz unterzogen werde, wobei auf die Ergebnisse des TAB-Workshops vom Oktober 1995 zurückgegriffen wird.

1. Striktere Bindung der Normungsgremien an die Umweltziele des EG-Vertrages

Wenn die harmonisierten Normen zur Konkretisierung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte herangezogen werden sollen, muß zunächst sichergestellt sein, daß sie den Zielen des EG-Vertrages entsprechen. Diese Ziele binden zwar unmittelbar nur den europäischen Gesetzgeber; da der Gesetzgeber aber im Bereich der Produktpolitik einen „begrenzten Regelungsverzicht" zugunsten der Normungsgremien geleistet hat, müssen diese nun ihrerseits gewährleisten, daß die Normen den Zielen des Vertrages gerecht werden.[270]) Zentrales Ziel des EG-Vertrages ist die Verwirklichung des Binnenmarktes, wobei auf dem Gebiet des Umwelt- und Verbraucherschutzes von einem hohen Schutzniveau auszugehen ist. Der Begriff des „hohen Schutzniveaus" bleibt allerdings recht unbestimmt und müßte nach Auffassung der Gutachter für die Bedürfnisse der Praxis konkretisiert werden, wenn er über die politische Trendbestimmung hinaus rechtlichen Regelungsgehalt bekommen soll. Dazu würde jedoch der EG-Vertrag in seiner Fassung nach Maastricht prinzipiell hinreichende Ansatzpunkte bieten (s. dazu oben Kap. IV.5). Es geht daher in erster Linie um die Frage: Wie kann sichergestellt werden, daß sich die durchaus anspruchsvollen Umweltziele des Gemeinschaftsrechts auch in der konkreten Normungspraxis niederschlagen?

Die Realisierung des vertraglich zugesicherten „hohen Schutzniveaus" muß, wie bereits mehrfach erwähnt, im eigenen Interesse der Gemeinschaft und damit auch der europäischen Normungsgremien liegen: Wenn die harmonisierten Normen öffentlichen Belangen wie Umweltschutz, Energieeinsparung und Ressourcenschonung nicht angemessen Rechnung tragen, geben sie den Mitgliedstaaten Anlaß, die Vermarktung normkonformer Produkte zu behindern. Das heißt, mit einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner würden die europäischen Normungsgremien den Widerstand der Mitgliedstaaten provozieren und dadurch den Erfolg der Harmonisierungspolitik in Frage stellen. Daß sich die europäischen Normungsorganisationen ihrer Verpflichtung für den Umweltschutz bewußt sind, zeigen die verschiedenen Bemühungen der letzten Jahre, die institutionell-organisatorischen Voraussetzungen für eine systematische Berücksichtigung von Umweltaspekten in der produktbezogenen Normung zu verbessern. Als Beispiele sind hier vor allem die Einrichtung des Programmkomitees „Umwelt" im CEN (PC 7) und die Gründung der Arbeitsgruppe *„Environmental Aspects in Product Standards"* (PC 7 WG ENAPS) zu nennen (s. dazu oben Kap. III. 3.2). Ob dies jedoch ausreicht, um langfristig ein hohes Umweltschutzniveau in der Produktnormung zu garantieren, bleibt fraglich, insbesondere wenn die Forderung nach Erhöhung der Umweltfreundlichkeit von Produkten in Konflikt gerät mit der Forderung nach Steigerung der Effizienz bei der Herstellung des Binnenmarktes und Beschleunigung der Normungstätigkeit.[271]) Es sind daher ergänzende Maßnahmen wie die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Normen oder der Erlaß einer EG-Verordnung zur umweltgerechten Produktgestaltung vorgeschlagen worden, um die Bindung der Normungsgremien an die Umweltziele des EG-Vertrages zu verstärken.

1.1 Umweltverträglichkeitsprüfung für Normen (Normen-UVP)

In grober Analogie zu der projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung, wie sie die UVP-Richtlinie der EG für umweltrelevante Großvorhaben (Straßen, Flughäfen, Industrieanlagen etc.) vorsieht, schlägt *Murswiek* die Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für Normen vor.[272]) Dabei sollte durch einen Rechtsakt der EG vorgeschrieben werden, daß Produkten, die auf der Grundlage harmonisierter Normen hergestellt wurden, nur dann eine Vermutungswirkung auf Konformität mit den gesetzlichen Anforderungen zukommt, wenn die Normen vor ihrer Verabschiedung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen worden sind. Wie *Murswiek* zu Recht feststellt, würde sich die Aufgabe, die Umweltauswirkungen einer abstrakten Norm zu prüfen, grundlegend von dem Auftrag unterscheiden, die Umweltauswirkungen eines konkreten Großvorhabens an einem bestimmten Standort zu analysieren, so daß die Normen-UVP inhaltlich und methodisch anders beschaffen sein müßte als die Projekt-UVP. Ohne auf die Ausgestaltung einer Normen-UVP näher einzugehen, hält *Murswiek* folgende inhaltliche Aspekte für unverzichtbar:

- Die Umweltauswirkungen der betreffenden Produkte müßten im Hinblick auf die Verwendung alternativer Ausgangsmaterialien beschrieben und analysiert werden.
- Bei der Formulierung der technischen Normen sollte jeweils die umweltfreundlichste Alternative zugrunde gelegt werden. Dabei werde jedoch nicht selten das Problem auftreten, daß eine weniger umweltverträgliche Variante Vorzüge hinsicht-

[270]) Vgl. *Europäisches Parlament*, Generaldirektion Wissenschaft (Hrsg.): Umweltschutz und Europäische Normen, S. 54; ähnlich auch *Bleckmann*, S. 94.

[271]) Erhebliche Zweifel daran wurden nicht nur von den Gutachtern geäußert, sondern auch von verschiedenen Teilnehmern des TAB-Workshops, so etwa *Lübbe-Wolff* (Universität Bielefeld), mündliches Statement auf dem Workshop des TAB, vgl. Wortprotokoll.

[272]) Vgl. dazu *Murswiek*, S. 201 ff.

lich der Gebrauchseigenschaften eines Produkts aufweist, so daß die Normungsgremien um eine Abwägung nicht herum kämen. Daraus ergibt sich die dritte Forderung:

- Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung müßten nachvollziehbar begründet werden, so daß die EG-Kommission und die Behörden der Mitgliedstaaten die Übereinstimmung der Norm mit den grundlegenden Anforderungen der Richtlinie beurteilen könnten.

Wenn eine solche Normen-UVP nicht von den europäischen Normungsgremien auf freiwilliger Basis[273]) eingeführt, sondern durch einen Rechtsakt der EG vorgeschrieben wird, bedeutet dies natürlich, daß die rechtlichen Rahmenbedingungen der Normung entsprechend geändert werden müßten. Ob die Bereitschaft dazu besteht, ist eine politische Frage.

1.2 EG-Verordnung zur umweltgerechten Produktgestaltung

Um die europäischen Normungsgremien stärker an die Umweltziele des EG-Vertrages zu binden, wurde weiterhin die Verabschiedung einer EG-Verordnung zur umweltgerechten Produktgestaltung angeregt.[274]) Diese Verordnung sollte sowohl die prozeduralen Anforderungen an das europäische Normungsverfahren festlegen (s. dazu 4.4), könnte aber auch zur Konkretisierung des geforderten „hohen Schutzniveaus" gewisse **inhaltliche Mindestvorgaben** für die produktbezogene Normung enthalten. Dabei sollen die Schwierigkeiten, allgemeine Anforderungen zu formulieren, die über die gesamte Palette industrieller Erzeugnisse hinweg Gültigkeit haben, nicht verkannt werden: Einerseits muß gewährleistet sein, daß die Belange des Umweltschutzes angemessen berücksichtigt werden, andererseits muß den Normungsgremien jedoch ein hinreichender Freiraum für eigene Festlegungen gelassen werden, um technische und funktionale Innovationen nicht zu behindern.[275])

In der betreffenden EG-Verordnung könnte aber zumindest verankert werden, daß die Normen ein „hohes Schutzniveau" aufzuweisen und dazu bestimmte Aspekte zu berücksichtigen haben. Diese Aspekte könnten in Anlehnung an den erwähnten ISO-Leitfaden für die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Produktnormung„[276]) in Form eines **standardisierten Prüfkatalogs** festgelegt werden, in dem die potentiellen Umweltauswirkungen eines Produkts über seinen gesamten Lebensweg hinweg nach Kriterien wie Stoffeinsatz, Energieeinsatz, Wasserverbrauch, Emissionen, Lebensdauer, Recyclingfähigkeit, Abfallanfall, Verpackung, Landschaftsverbrauch etc. näher spezifiziert werden. Um sicherzustellen, daß dieser Prüfkatalog auch zur Anwendung kommt, sollte nach Auffassung von *Führ* im Verfahrensteil der Verordnung ein obligatorischer **„Scoping-Schritt"** vorgeschrieben werden, in dem zu Beginn jedes konkreten Normungsvorhabens geprüft werden muß, inwieweit die einzelnen Aspekte tangiert sind.[277])

Einschränkend merkt *Führ* an, daß es in einer solchen EG-Verordnung (wie auch in dem Leitfaden der ISO) zunächst nur um das „ob" der Berücksichtigung bestimmter Aspekte gehen könne, während die Gewichtung der einzelnen Belange und die Entscheidung für eine konkrete Alternative im Konfliktfall zwischen verschiedenen Umweltzielen zwangsläufig den Normungsgremien überlassen blieben. Dennoch könnte die Festlegung solcher allgemeinen Kriterien dazu beitragen, die Normungsgremien auf die Prinzipien des produktintegrierten Umweltschutzes zu verpflichten und die Produktverantwortung des Herstellers nach dem Vorbild des deutschen Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu konkretisieren.

2. Präzisierung der Vorgaben für die Normungsgremien

Die meisten Richtlinien der neuen Konzeption beschränken sich auf die Vorgabe allgemeiner Sicherheitsziele und überlassen die Beurteilung der Frage „wie sicher ist sicher genug" weitgehend den europäischen Normungsgremien. Wie oben ausgeführt, ist dieses Vorgehen unter demokratietheoretischen Aspekten bedenklich. Aus der Sicht des Demokratieprinzips wäre vielmehr zu fordern, daß der Gesetzgeber die politische Leitentscheidung (bis hin zur Quantifizierung des hinnehmbaren Restriskos) selbst trifft und die Normung damit auf die naturwissenschaftlich-technische Konkretisierung der politischen Vorgaben beschränkt.[278])

Auch die im letzten Punkt diskutierten allgemeinen Kriterien zum produktintegrierten Umweltschutz würden schon dazu beitragen, den Ermessensspielraum der Normungsgremien einzuengen. Noch besser könnte dieses Ziel durch eine möglichst genaue Festlegung der wesentlichen Sicherheitsanforderungen in den produktbezogenen Richtlinien selbst erreicht werden.

2.1 Gestufte Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen

In Anbetracht der Breite des Produktspektrums in vielen Richtlinien wird die Forderung nach einer präziseren Formulierung der gesetzlichen Vorgaben

[273]) Auf freiwilliger Basis sind auf europäischer Ebene bereits erste Schritte in diese Richtung unternommen worden: Zu den Aufgaben der oben erwähnten Arbeitsgruppe PC 7 WG ENAPS im CEN wird es auch gehören, die europäischen Produktnormen bzw. Normentwürfe auf ihre Umweltverträglichkeit hin zu untersuchen und Empfehlungen an die jeweils betroffenen Normungsausschüsse des CEN zu geben.

[274]) Vgl. dazu *Führ*, S. 109 f.; ähnlich auch *Falke/Joerges*, S. 113.

[275]) *Führ*, S. 105.

[276]) „Guide for the Inclusion of Environmental Aspects in Product Standards", ISO/CD 10060; vgl. dazu auch den DIN-Entwurf eines „Leitfaden für die Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Produktentwicklung und -normung", abgedruckt in Umwelt Nr. 6/1994, S. 231; (s. dazu oben Kap. III.3 und III.4).

[277]) Zum „Scoping auf Gemeinwohlrelevanz", *Führ*, S. 84 f., 109.

[278]) Vgl. *Murswiek*, S. 215.

jedoch als schwer erfüllbar angesehen. So reicht etwa die Produktpalette der Bauprodukten-Richtlinie vom Stahlträger bis zum Fertighaus. Sie ist somit, was die Breite ihres Geltungsbereichs anbetrifft, mit der Maschinenrichtlinie vergleichbar, während sich neuere Harmonisierungsrichtlinien in der Regel auf einen deutlich schmaleren Ausschnitt von Produkten beziehen (z. B. Gasverbrauchseinrichtungen).[279]) Dennoch könnte gerade die **Bauprodukten-Richtlinie** einen Weg zur Entschärfung des Demokratieproblems aufzeigen.[280]) Sie sieht als einzige der Richtlinien nach der neuen Konzeption ein mehrstufiges Verfahren zur Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen vor.

Der europäische Gesetzgeber hat die grundlegenden Anforderungen im Anhang I der Bauprodukten-Richtlinie unter sechs Schwerpunkten zusammengefaßt. Dabei handelt es sich im Vergleich zu anderen Richtlinien eher um eine grobe Skizzierung, was angesichts ihres weit gefaßten Anwendungsbereichs verständlich ist. Die Anforderungen der Richtlinie beziehen sich primär auf die Bauwerke selbst. Daraus sind die Anforderungen an die einzelnen Bauprodukte, in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Funktion im Bauwerk, abzuleiten. Die erste Stufe dieser Konkretisierung geschieht durch sog. **„Grundlagendokumente"**, in denen die bauwerksbezogenen Anforderungen, für jeden der sechs Anforderungsbereiche getrennt, in allgemeiner Form festgelegt werden. Die Grundlagendokumente werden von technischen Ausschüssen ausgearbeitet, in denen die Mitgliedstaaten mitwirken. Große Bedeutung kommt auf dieser ersten Stufe der Konkretisierung dem **„Ständigen Ausschuß für das Bauwesen"** [281]) zu, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der Kommission zusammensetzt. Der Ständige Ausschuß ist sowohl bei der Auftragserteilung zur Ausgestaltung der Grundlagendokumente als auch bei deren Annahme durch die Kommission zu konsultieren. Auf der Basis der Grundlagendokumente erteilt die Kommission dann auf der zweiten Stufe des Konkretisierungsprozesses den europäischen Normungsgremien die Mandate zur Erstellung harmonisierter Normen für einzelne Produkte bzw. Produktgruppen. Die harmonisierten Normen haben die Vorgaben der Grundlagendokumente und der Mandate zu berücksichtigen und sind soweit wie möglich in Form von Leistungsanforderungen an Bauprodukte abzufassen.[282])

Durch dieses zweistufige Verfahren der Konkretisierung kann die demokratische Legitimation der harmonisierten Normen erheblich verbessert werden: Zum einen wird der Ermessensspielraum der Normungsgremien reduziert, weil die Normen nicht unmittelbar zur Ausfüllung der gesetzlichen Anforderungen herangezogen werden, sondern erst zur näheren technischen Spezifizierung der sehr viel präziser formulierten Anforderungen in den Grundlagendokumenten. Zum anderen sind Vertreter der Mitgliedstaaten, die wiederum durch ihre nationalen Regierungen demokratisch legitimiert sind, unmittelbar an der Festlegung der Vorgaben für die Normungsarbeit beteiligt. Inwieweit dieses Modell einer gestuften Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen auf andere produktebezogene Richtlinien übertragbar ist, wäre zu prüfen, wobei zunächst die mit der Bauprodukten-Richtlinie gesammelten Erfahrungen ausgewertet werden müßten.

2.2 *Inhaltliche Konkretisierung der Normungsmandate*

In ähnliche Richtung geht der Vorschlag, die Vorgaben in den Normungsmandaten zu präzisieren und die Mitgliedstaaten stärker in den Prozeß ihrer Vergabe zu integrieren. Während sich die Richtlinien auf ein breites Spektrum höchst unterschiedlicher Produkte beziehen, betreffen die von der Kommission zu erteilenden Normungsmandate einzelne Produkte und könnten daher wesentlich konkreter gefaßt werden.[283]) Wie oben ausgeführt (s. Kap. V.2) hat die Kommission die prinzipiell bestehenden Möglichkeiten, durch die Vergabe der Normungsmandate inhaltlichen Einfluß auf das Normungsgeschehen zu gewinnen, bisher kaum genutzt. In der herrschenden Praxis regeln die Mandate vornehmlich den Gegenstand, die Fristen und die Durchführung der Normungsarbeiten sowie den von der Gemeinschaft zu leistenden Finanzbeitrag. Die Kommission könnte sich jedoch der Mandate auch bedienen, um das in den Normen anzustrebende Sicherheitsniveau zu präzisieren, wobei sie auf sachverständige Berater aus den Mitgliedstaaten zurückgreifen sollte.

Auch hier könnte die Bauprodukten-Richtlinie wegweisend sein, die als einzige Richtlinie nach der neuen Konzeption den Mitgliedstaaten die Befugnis einräumt, die Normungsmandate zu überprüfen.[284]) Die Kommission hat vor Erteilung der Mandate den erwähnten „Ständigen Ausschuß für das Bauwesen" zu beteiligen. Sofern ein Mitgliedstaat der Auffassung ist, ein Normungsmandat genüge nicht den wesentlichen Anforderungen der Richtlinie oder den zu ihrer Konkretisierung verabschiedeten Grundlagendokumenten, hat der Ständige Ausschuß eine Stellungnahme abzugeben. Auf innerstaatlicher Ebene ist in Deutschland im Zusammenhang mit der Bauprodukten-Richtlinie ein **„Koordinierungskreis Mandate"** eingerichtet worden, in dem die ressortübergreifende Abstimmung der Anforderungen erfolgt, die aus staatlicher Sicht in die Mandate einfließen sollen. In diesem Koordinierungskreis sind die betroffenen Bundes- und Landesministerien sowie verschiedene Fachbehörden (Umweltbundesamt, Bundesgesundheitsamt, Landesanstalt für Umweltschutz etc.) vertreten.[285]) Dem Arbeitskreis soll künftig auch die Aufgabe zufallen, die vorgelegten Normentwürfe auf Übereinstimmung mit den Vorgaben der Mandate und der Grundlagendokumente zu überprüfen.[286])

[279]) Vgl. *Runkel*, EG-Binnenmarkt für Bauprodukte; das Bauproduktengesetz. ZfBR 1992/5, S. 199.
[280]) Vgl. dazu *Murswiek*, S. 128 f., S. 161; *Falke/Joerges*, S. 84 f.
[281]) Art. 19 der Bauprodukten-Richtlinie.
[282]) Art. 7 Abs. 2 Bauprodukten-Richtlinie.
[283]) Vgl. *Bleckmann*, S. 102.
[284]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 84.
[285]) Vgl. dazu *Führ*, S. 49.
[286]) Vgl. dazu die schriftliche Stellungnahme von *Neitzel/Fluthwedel* (UBA) zum Workshop des TAB, Oktober 1995, S. 2.

Auf europäischer Ebene wäre, vor allem im Hinblick auf die Vergabe von Normungsmandaten im Rahmen von binnenmarktbezogenen Harmonisierungsrichtlinien, die Einrichtung eines „**Beratenden Ausschusses für umweltrelevante Normung**" zu erwägen.[287]) Als Vorbild könnte hier neben dem „Ständigen Ausschuß für das Bauwesen" auch der „Beratende Ausschuß für Sicherheit, Hygiene und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz" (BAHS) dienen. Der Ausschuß sollte, so der Vorschlag von *Führ*, zu je einem Drittel aus Vertretern von Umweltorganisationen, Industrie und nationalen Umweltbehörden zusammen gesetzt sein. Einem solchen Ausschuß könnte auch die programmatische Ausarbeitung von Grundlagendokumenten zu fachübergreifenden Fragen des Umweltschutzes und zu einer Verknüpfung mit den Normungsarbeiten im Bereich der Umweltbetriebsprüfung und des Umweltmanagements übertragen werden.[288])

2.3 *Erweiterung der Beurteilungsmaßstäbe im Schutzklauselverfahren*

Ein wesentliches Handicap für die Durchsetzung des Umweltschutzes in der Normung wird darin gesehen, daß sich die Beanstandung einer Norm im Schutzklauselverfahren immer nur auf die Sicherheitsanforderungen berufen kann, die in der jeweiligen Richtlinie explizit genannt werden.[289]) Wenn das Schutzgut Umwelt im Katalog der wesentlichen Anforderungen gar nicht auftaucht, kann folglich auch niemand geltend machen, daß die zu ihrer Konkretisierung erlassenen Normen den Belangen des Umweltschutzes nicht angemessen Rechnung tragen. Obwohl inzwischen weitgehend anerkannt ist, daß **jedes** industriell gefertigte Produkt unter Aspekten wie Materialzusammensetzung, Energieverbrauch, Lebensdauer, Recyclingfähigkeit etc. umweltrelevant ist (s. dazu oben Kap. I. 2), stellen umweltbezogene Anforderungen in den Richtinien nach der neuen Konzeption eher eine Ausnahme dar. Es ist insoweit mehr dem europäischen Gesetzgeber als den Normungsgremien anzulasten, wenn die Prinzipien des produktintegrierten Umweltschutzes bisher keine ausschlaggebende Rolle in den europäischen Normung gespielt haben.[290])

Ohne eine Revision der bislang verabschiedeten produktbezogenen Harmonisierungsrichtlinien zu fordern, könnte dieser Mangel nach Auffassung von *Falke/Joerges* durch eine Erweiterung der Bewertungsmaßstäbe im Schutzklauselverfahren behoben werden. Dazu sollte der Kreis der möglichen Einwände gegen harmonisierte Normen über die in der jeweiligen Richtlinie angeführten wesentlichen Anforderungen hinaus auf alle in Artikel 100 a Abs. 4 EGV genannten Erfordernisse erweitert werden. Diese Ausweitung der Beanstandungsgründe gäbe den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, ihren Schutzanliegen in systemkonformer Weise Rechnung zu tragen. Außerdem würden zusätzliche Anstöße geschaffen, die harmonisierten Normen im Sinne eines dynamischen Rechtsgüterschutzes fortzuentwickeln. [291])

Zwischenergebnis

Insgesamt lassen die bisher vorgestellten Reformvorschläge erkennen, daß dem Versuch, die Durchsetzung von Umweltbelangen in der Normung zu verbessern und die demokratietheoretischen Bedenken gegen die neue Konzeption im Wege einer Präzisierung der gesetzlichen Vorgaben für die Normungsgremien auszuräumen, relativ enge Grenzen gesetzt sind. Zu diesem eher ernüchternden Resultat kamen mehrheitlich auch die Teilnehmer des TAB-Workshops. Je beschränkter aber die Möglichkeiten sind, durch materielle Anforderungen sicherzustellen, daß die Normungsgremien keinen unzulässigen Ermessensspielraum haben und die Normen das geforderte hohe Umweltschutzniveau einhalten, um so mehr rücken die prozeduralen Garantien, die auf einen ausgewogenen Prozeß der Normerstellung zielen, in den Vordergrund.[292]) Nach den von *Marburger*[293]), *Denninger*[294]) und *Roßnagel*[295]) entwickelten Kriterien ist ein staatlicher Regelungsverzicht zugunsten privater Normungsorganisationen unter demokratischen und rechtsstaatlichen Aspekten dann vertretbar, wenn die Normen in einem geordneten, transparenten Verfahren unter repäsentativer Beteiligung der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit von sachverständigen Gremien ausgearbeitet werden.[296]) Sofern das Normungsverfahren diesen Anforderungen genügt, wird davon ausgegangen, daß sich die widerstreitenden Interessen gegenseitig ausbalancieren und am Ende eine Lösung steht, die allen Belangen gerecht wird.

3. Ausgewogene Repräsentation der interessierten und betroffenen Kreise

Aufgrund des Prinzips der territorialen Repräsentation sind die interessierten und betroffenen Kreise (Hersteller, Anwender, Verbraucher, Wissenschaft, Behörden, Gewerkschaften, Umweltverbände) nicht unmittelbar an der europäischen Normung beteiligt. Dies hat zur Folge, daß nicht mehr einzelne Interessen, sondern nur noch abgestimmte nationale Positionen vertreten werden können, die bereits dem Zwang der Kompromißfindung unterlagen. Die Verpflichtung der nationalen Delegationen, einen einheitlichen Standpunkt vorzutragen, verschleiert zu-

---

287) Vgl. dazu *Führ*, S. 99 ff.
288) So *Falke/Joerges*, S. 113.
289) Vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 84 f.
290) Vgl. etwa *Kröger* (Europäischer Industrie- und Arbeitgeberverband – UNICE, Brüssel) und *Köck* (Universität Bremen), mündliche Statements auf dem Workshop des TAB, vgl. Wortprotokoll.
291) *Falke/Joerges*, S. 85.
292) Vgl. *Lübbe-Wolff* (Universität Bielefeld), mündliches Statement auf dem Workshop des TAB, vgl. Wortprotokoll.
293) *Marburger*, Die Regeln der Technik im Recht. Köln 1979, S. 138–146.
294) *Denninger*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht. Baden-Baden 1990.
295) *Roßnagel*, Rechtspolitische Anforderungen an die verbandliche Techniksteuerung. In: Kubicek/ Seeger (Hrsg.), Perspektive Techniksteuerung. Interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften. Berlin 1993, S. 169–180.
296) Vgl. dazu ausführlich *Falke/Joerges*, S. 128 ff.; *Führ*, S. 10 ff.

dem, welche konkreten Interessen im nationalen Kontext zum Ausgleich gebracht werden mußten, und verhindert somit eine wirksame transnationale Abstimmung der Interessenvertretung. Darüber hinaus werden die Durchsetzungschancen für Verbraucher- und Umweltschutzverbände, aber auch für kleine und mittlere Unternehmen, die schon auf nationaler Ebene aus institutionellen, organisatorischen und finanziellen Gründen über geringere Artikulationsmöglichkeiten verfügen, durch dieses Verfahren noch weiter reduziert. Direkt an der europäischen Normung beteiligt sind nur die anerkannten nationalen Normungsorganisationen, für Deutschland das DIN. Dies führt zu einer „Entpluralisierung" der Normung, da die zahlreichen anderen regelsetzenden Gremien, die auf nationaler Ebene vor allem im Bereich des Arbeits- und Umweltschutzes tätig sind, ihre bisherigen Kompetenzen faktisch einbüßen. Aus all diesen Gründen werden erhebliche Zweifel bezüglich der Eignung des europäischen Normungsverfahrens geäußert, einen Interessenausgleich zu schaffen und Ergebnisse zu produzieren, die von einem breiten Konsens getragen sind (s. dazu oben Kap. III.5).

3.1 Abkehr vom Prinzip der territorialen Repräsentation?

Trotz der zahlreichen Einwände gegen das Prinzip der territorialen Repräsentation, das als eine der Hauptursachen für die mangelnde demokratische Legitimation der Normen betrachtet wird, besteht weitgehende Einigkeit zwischen den nationalen Normungsgremien[297]) und der Mehrheit der Interessenverbände[298]), daß zumindest zunächst an diesem Prinzip festgehalten werden muß. Dies ist um so bemerkenswerter, als die EG-Kommission in ihrem Grünbuch dafür plädiert hatte, den Zugang zu den europäischen Normungsgremien für alle interessierten Kreise zu öffnen und die Interessenvertretungen auf der europäischen Ebene zu zentralisieren.

Das Festhalten am Prinzip der territorialen Repräsentation wird mit dem Argument verteidigt, daß der gegenwärtige Stand des europäischen Integrationsprozesses (noch) nicht den Übergang zum Prinzip der **funktionalen Repräsentation** erlaube. Da es bisher nicht zur Gründung eines europäischen Bundesstaates gekommen sei, bestehe auch keine ausreichende Organisation der interessierten Kreise auf europäischer Ebene.[299]) Letzteres gilt allerdings vornehmlich für kleinere und mittlere Unternehmen, Gewerkschaften, Umwelt- und Verbraucherverbände, während Handel und Industrie bereits seit Jahren über wohlorganisierte europäische Vertretungen verfügen, die zudem kontinuierlich ausgebaut werden.[300]) Dazu kommt, daß die Zielvorstellungen der einzelnen Interessenverbände in den verschiedenen Mitgliedstaaten der EU erheblich voneinander abweichen, so daß eine **zentrale europäische Interessenvertretung** derzeit kaum möglich erscheint.[301]) Daraus wird der Schluß gezogen, daß sich Mittelstandsinteressen sowie Verbraucher- und Umweltschutzinteressen – im Gegensatz zu den Interessen der weltweit operierenden Großindustrie – gegenwärtig nur nationalstaatlich dezentral über eigene Verbände formulieren und in die Normung einbringen lassen.[302]) Eine Zentralisierung der Normung zum jetzigen Zeitpunkt würde die Durchsetzungschancen der ohnehin benachteiligten „diffusen Interessen"[303]) noch weiter herabsetzen. Nach Auffassung von *Di Fabio* kann die nationalstaatliche Präformation der europäischen Aushandlungsprozesse zudem als adäquater Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips gesehen werden, weil tiefere nationalstaatliche Handlungsebenen trotz Vergemeinschaftung einer Aufgabe (in diesem Fall der Normung) nicht ausgeschlossen werden, sondern zu eigener Politikformulierung fähig und somit als Basis der Interessenbündelung und der Identifikation erhalten blieben.[304])

Weiter wird angeführt, daß es infolge der mangelnden Staatsqualität der EU bisher auch nicht zur Ausbildung einer **europäischen Öffentlichkeit** gekommen sei. Bei einer Zentralisierung der Normung würde der bisher vorgeschriebene Meinungsbildungsprozeß zu den Normentwürfen in den Mitgliedstaaten entfallen und dadurch die Rückkopplung an die nationale Öffentlichkeit aufgehoben. Da aber die Voraussetzungen für die Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit nicht gegeben seien, würde dies zu einer Verselbständigung der Normungstätigkeit jenseits jeder öffentlichen Kontrolle führen.[305])

Gegen die Einführung der funktionalen Repräsentation auf europäischer Ebene wird schließlich eingewandt, daß die derzeitigen **politischen Entscheidungsstrukturen** in der EU nicht mit einer Zentralisierung der Normung kompatibel seien (s. dazu Kap. VII). Das wichtigste Organ im Rahmen der europäischen Rechtsetzung ist der Ministerrat, der sich aus

[297]) Vgl. Stellungnahme des DIN zum Grünbuch der EG-Kommission zur Entwicklung der europäischen Normung, abgdruckt in DIN-Mitt. 70 (1991), S. 265.

[298]) Die Kommission hat über 250 Stellungnahmen erhalten. Die meisten Interessenverbände, insbesondere des Handwerks und der kleinen und mittleren Unternehmen, haben darin zum Ausdruck gebracht, daß sie die Vertretung eines nationalen Standpunkts, der alle Interessen berücksichtigt, für die derzeit prakikabelste Art der Aushandlung europäischer Normen halten. Vgl. *EG-Kommission,* Folgemaßnahmen zum Grünbuch, S. 15 f.

[299]) Vgl. dazu *Voelzkow/Eichener,* Techniksteuerung durch Verbände. Institutionelles Arrangement und Interessenberücksichtigungsmuster bei der Harmonisierung technischer Normen in Europa. In: Grimmer/Häusler/Kuhlmann/Simonis (Hrsg.), Politische Techniksteuerung, Schriften des Instituts Arbeit und Technik, Band 5, Opladen 1992, S. 267 (281 ff.).

[300]) Vgl. dazu *Führ,* S. 80.

[301]) Vgl. dazu *Europäisches Parlament,* Generaldirektion Wissenschaft (Hrsg.): Umweltschutz und europäische Normung, S. 43, sowie ausführlich *Hey/Brendle,* Umweltverbände und EG. Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen. Opladen 1994, S. 599 ff.

[302]) *Di Fabio,* S. 111 f.; ebenso *Führ,* S. 81.

[303]) Unter „diffusen Interessen" werden Belange verstanden, die im Interesse der Allgemeinheit liegen wie Schutz der Gesundheit, Schutz der Privatsphäre (Datenschutz), Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Schutz der Lebensvoraussetzungen nachfolgender Generationen etc. und nicht bestimmten oder nur partiell bestimmten gesellschaftlichen Interessengruppen zuzuordnen sind. Vgl. dazu *Führ,* S. 5 ff.

[304]) *Di Fabio,* S. 111.

[305]) *Führ,* S. 80.

je einem Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten zusammensetzt (in Abhängigkeit von der wahrzunehmenden Aufgabe werden dazu jeweils unterschiedliche Fachminister entsandt). Über den Ministerrat haben die Mitgliedstaaten gegenwärtig also einen unmittelbaren Einfluß auf die europäische Politik und damit auch auf die Ausgestaltung der Vorgaben für die europäische Normung. [306]) Nach Auffassung von Führ würde eine Zentralisierung der europäischen Normung dagegen eine Stärkung der eigenständigen, d. h. nicht von den Mitgliedstaaten abhängigen, politischen Organe der Gemeinschaft (Parlament und Kommission) zu Lasten des Ministerrats und der nationalen Regierungen voraussetzen. Da dies zwangsläufig mit einem weiteren Bedeutungsverlust der nationalen Ebene einherginge, sei kaum anzunehmen, daß die Mitgliedstaaten dem zustimmten. Würde die Zentralisierung der Normung aber ohne eine entsprechende Aufwertung der politischen Institutionen in Europa erfolgen, wäre dies mit einem weiteren Machtzuwachs der Normungsorganisationen verbunden, der kaum als wünschenswert betrachtet werden könnte. [307])

Aus diesen Gründen wird es zumindest mittelfristig als sinnvoller angesehen, bei der Erstellung europäischer Normen weiterhin auf die über Jahrzehnte gewachsenen, kompetenten, in ihrer Effizienz bewährten und international anerkannten nationalen Normungsorganisationen zurückzugreifen. Gleichzeitig wird gefordert, die durch das Prinzip der territorialen Repräsentation verursachten Defizite auf andere Weise zu kompensieren.

Angesicht der massiven Verteidigung der bisherigen Organisationsstrukturen hat die EG-Kommission den „Vorrang des nationalen Wegs zur Ausarbeitung europäischer Normen" anerkannt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, daß auf europäischer Ebene viele wirtschaftliche und industrielle Interessengruppen vorhanden seien (z. B. Eisenbahngesellschaften, Energieversorgungsunternehmen, Banken, Hersteller von medizinischen Geräten), die einen direkten Beitrag zur europäischen Normung leisten wollten. Die europäischen Normungsgremien müßten daher eine direkte Beteiligung repräsentativer Organisationen an ihrer Arbeit zulassen. Eine solche Beteiligung in Form nicht stimmberechtigter Beobachter müsse auf jeder Stufe des Normungsverfahrens und auf jeder Ebene des betreffenden Normungsgremiums von der Arbeitsgruppe bis zur Generalversammlung möglich sein. Mit Blick auf die Sozialpartner geht die Kommission davon aus, daß eine solche direkte Beteiligung die politische Voraussetzung für die Akzeptanz und den Ausbau der europäischen Normung sei. [308]) Als Reaktion auf die Forderung der Kommission nach einer stärkeren direkten Beteiligung der interessierten Kreise wurde, wie erwähnt, der formelle Status eines „assoziierten Mitglieds" eingeführt (s. o. Kap. III.3.2).

3.2 Pluralisierung der Interessenvertretung

Das Prinzip der territorialen Repräsentation steht einer echten Pluralisierung der Interessenvertretung auf europäischer Ebene entgegen. Dennoch sollten nach mehrheitlicher Meinung der Gutachter zumindest die bestehenden Möglichkeiten der Beteiligung besser genutzt werden. In Form von Beratern ohne Stimmrecht müßten, so *Bleckmann*, die Repräsentanten all jener Interessen beteiligt werden, die nach dem EG-Vertrag bei der Harmonisierung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte zu beachten sind.[309]) Nach Ansicht von *Falke/Joerges* und *Führ* sollte vor allem dem **Europäischen Umweltbüro** (EEB), als Dachverband der europäischen Umweltorganisationen, ebenso wie bisher schon den europäischen Verbaucherverbänden und Gewerkschaften der Status eines „assoziierten Mitglieds" eingeräumt werden. [310]) *Führ* bezieht diese Forderung explizit auf **sämtliche** Normungsausschüsse; dies vor dem Hintergrund, daß dem Europäischen Umweltbüro bisher lediglich und nach erheblichen Widerständen ein Beobachterstatus für das Programm-Komitee 7 (Umwelt) eingeräumt worden ist. [311]) Dabei geht er davon aus, daß die Umweltvertreter von ihren Beteiligungsrechten nur in solchen Fällen Gebrauch machen werden, in denen das anstehende Normungsvorhaben einen besonderen Umweltbezug aufweist.

Um eine angemessene Vertretung von Umweltinteressen auf der europäischen Ebene – trotz des herrschenden Prinzips der territorialen Repräsentation – zu sichern, regt *Führ* weiterhin an, bei umweltrelevanten Normungsvorhaben die **obligatorische Teilnahme eines Umweltvertreters** in der (dreiköpfigen) nationalen Delegation vorzusehen.[312]) Auf diese Weise könnte verhindert werden, daß die Belange des Umweltschutzes auf dem langen Weg der Willensbildung über die nationale Ebene bis nach Brüssel „ausgefiltert" werden. Aus derselben Befürchtung heraus halten *Falke/Joerges* die Entwicklung direkter, über die bloße Beratung hinausgehender, Beteiligungsformen für Vertreter von Umweltschutz- und anderen Allgemeininteressen in den europäischen Normungsgremien für erforderlich.[313]) Sie plädieren damit implizit für eine Abkehr von dem Prinzip der territorialen Repäsentation.

Im Gegensatz dazu spricht sich *Di Fabio* ausdrücklich gegen eine Pluralisierung der Interessenartikulation auf europäischer Ebene aus, weil sie seiner Auf-

[306]) Zu Zusammensetzung und Entscheidungsverfahren der europäischen Organe und den daraus resultierenden Einflußmöglichkeiten der nationalen Poltik s. ausführlich *Murswiek*, S. 129 ff.

[307]) Vgl. dazu *Führ*, S. 78 f.

[308]) *EG-Kommission*, Folgemaßnahmen zum Grünbuch, S. 16.

[309]) *Bleckmann*, S. 103.

[310]) So *Falke/Joerges*, S. 112; ebenso *Führ*, S. 94.

[311]) Vgl. *Brendle*, Synopse, S. 22.

[312]) *Führ*, S. 112; ähnlich auch *Neitzel/Fluthwedel* unter Hinweis auf die erreichten Erfolge im Zusammenhang mit der NO_x-Klassenbildung für Heizkessel mit Ölzerstäuberbrennern, wo die Umweltinteressen durch einen Vertreter des UBA in der deutschen Delegation personell in das europäische Normungsverfahren eingebracht werden konnten. Vgl. schriftliche Stellungnahme zum Workshop des TAB, S. 1.

[313]) Vgl. *Falke/Joerges*, S. 156.

fassung nach die Effizienz der Normung in Frage stellen würde und mit dem – in seinen Augen bewährten – Prinzip der territorialen Repräsentation nicht vereinbar wäre.[314]) Seiner Argumentation zufolge, führt eine Verbreiterung des Interessenspektrums nicht gleichsam automatisch zu einer größeren „Sachrichtigkeit" der Ergebnisse, sondern vor allem zu einer weiteren Komplizierung des Entscheidungsvorgangs in den europäischen Normungsgremien mit seiner Vielzahl an aufwendigen, mehrschichtigen und langwierigen formellen wie informellen Aushandlungsprozessen. Dies stehe im Widerspruch zu der politischen Forderung nach einer Beschleunigung der Normungstätigkeit. Außerdem vertreten Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen nicht „das Volk", sondern ebenfalls nur Partikularinteressen, seien also nicht geeignet, die demokratische Legitimation der Normen zu erhöhen. In einer verfassungsrechtlich legitimierten Weise könne nur der Staat öffentliche Interessen wahrnehmen. Durch Verträge zwischen dem Staat und den Normungsorganisationen sei im übrigen auf nationaler Ebene hinreichend sichergestellt, daß die Gremien allen Interessengruppen offenstehen und auch staatlicherseits außerwirtschaftliche Belange in den Normungsprozeß eingebracht werden könnten. Schließlich sei die national verankerte Mitwirkung auch praktisch erfolgversprechender, da die Forderung nach Verbesserung des Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzes in Deutschland mit einer sehr viel höheren Resonanz rechnen könne als in anderen Mitgliedstaaten der EU und das DIN erfahrungsgemäß über einen hohen Verhandlungseinfluß im europäischen Normungsverfahren verfüge.[315])

3.3 *Erhöhung der Durchsetzungschancen für Umweltbelange*

Die Beteiligungsmöglichkeiten am Normungsverfahren werden, zumindest im Hinblick auf die nationale Ebene, die – solange am Prinzip der territorialen Repräsentation festgehalten wird – ja auch bezüglich der europäischen Normung die relevante bleibt, im Prinzip für ausreichend gehalten.[316]) Dennoch besteht weitgehende Einigkeit darüber, daß Umwelt- und andere diffuse Interessen heute nicht die gleichen Durchsetzungschancen im europäischen Normungsverfahren haben wie die Interessen der Wirtschaft; dies vor allem, weil die Vertreter von Gemeinwohlbelangen die vorhandenen Mitwirkungsmöglichkeiten aufgrund ihrer sehr begrenzten personellen, organisatorischen und finanziellen Resourcen nicht optimal ausschöpfen können.[317]) Im Interesse der „Chancengleichheit" wird eine Verbesserung der **infrastrukurellen Voraussetzungen** für die Mitwirkung sowohl von staatlichen Umweltschutzstellen als auch von Vertretern der Umweltverbände gefordert, wozu angemessene Aufwandsentschädigungen, Erstattung von Reisekosten, Bereitstellung von Mitteln für die Gewinnung externer Experten etc. gehören.[318])

Allgemein begrüßt wurde in diesem Zusammenhang die von der EG-Kommission signalisierte Bereitschaft, die Umweltverbände, ähnlich wie schon die Verbraucherverbände und die Gewerkschaften, bei der Einrichtung eines **Technischen Büros für Normung** in Brüssel zu unterstützen.[319]) Dieses Büro sollte vor allem die Aufgabe haben, die relevanten Informationen über die Normungstätigkeit zu sammeln und den Akteuren der Umweltseite zugänglich zu machen. Es könnte darüber hinaus ein Forum für die Bündelung und Diskussion der divergierenden Umweltschutzinteressen der Mitgliedstaaten darstellen und somit die Basis für die Entwicklung einer zentralen europäischen Interessenvertretung im Umweltschutz bilden.[320])

Um die Durchsetzungschancen von Umweltbelangen im europäischen Normungsverfahren zu erhöhen, wird weiterhin die Einrichtung einer **„Koordinierungsstelle Umweltschutz"** im CEN angeregt, wie sie im DIN schon seit 1983 besteht. Wie die deutsche sollte auch die europäische Koordinierungsstelle die Aufgabe haben, besonders umweltrelevante Normungsvorhaben zu identifizieren und bei diesen darauf hinzuwirken, daß Umweltschutzvertreter beteiligt und die Umweltschutzvorgaben des Gemeinschaftsrechts umgesetzt werden.[321]) Ob die erwähnte Arbeitsgruppe des Programm-Komitees „Umwelt" (PC 7 WG ENAPS), die im CEN dafür vorgesehen ist, dieser Funktion gerecht werden kann, bleibt abzuwarten. Da die Arbeitsgruppe dabei sämtliche Normungsvorhaben beratend und unterstützend begleiten müßte, werden diesbezüglich allerdings Zweifel geäußert. Statt dessen wird die Schaffung einer speziellen, auf Dauer eingerichteten Koordinierungsstelle mit einem festen Mitarbeiterstamm befürwortet.[322])

Im Hinblick auf die nationale Ebene plädieren die Gutachter des TAB mehrheitlich für eine **stärkere Einbindung staatlicher Fachbehörden** in den ormungsprozeß. Gedacht wird dabei an das Umweltbundesamt, das Deutsche Institut für Bautechnik sowie sachkompetente Landesanstalten, denen erweiterte Koordinations- und Kontrollfunktionen übertragen werden sollten. [323]) Spiegelbildlich zu den sektoralen Produktrichtlinien bzw. den nationalen und europäischen Normungsausschüssen sollten entsprechend personell ausgestattete Fachbehörden geschaffen bzw. vorhandene ausgebaut werden, die das Normungsgeschehen sachkundig begleiten und überprüfen, ob die vorgelegten Normentwürfe mit den grundlegenden Anforderungen der jeweiligen Richtlinien und Mandate übereinstimmen. Bei der

[314]) Vgl. dazu *Di Fabio*, S. 114 ff.
[315]) Ebd. S. 119.
[316]) Dem wird auch von den Vertretern der Umweltverbände nicht widersprochen.
[317]) Vgl. dazu schriftl. Stellungnahme von *Neitzel/Fluthwedel* (UBA) zum Workshop des TAB, S. 1.

[318]) Dazu die mündlichen Statements von *Röscheisen* (EEB), *Neitzel* (UBA), *Taschner* (EEB) und *Golding* (BUND), *Lehmann* (DIN) auf dem Workshop des TAB, vgl. Wortprotokoll; ähnlich auch *Murswiek*, S. 149.
[319]) So der offizielle Vertreter der EG-Komission *Vardakas* auf dem Workshop des TAB, vgl. Wortprotokoll.
[320]) Vgl. dazu *Führ*, S. 97.
[321]) Vgl. dazu *Falke/Joerges*, S. 112; Führ, S. 92 f.
[322]) Vgl. *Führ*, S. 93.
[323]) Vgl. dazu Di Fabio, S 120 f.; *Führ*, S. 113; *Bleckmann*, S. 96; ähnlich auch *Neitzel/Fluthwedel* (UBA), schriftliche Stellungnahme zum Workshop des TAB, S. 3.

Formulierung eines nationalen Standpunkts könnten sie ihren Einfluß geltend machen, um sicherzustellen, daß öffentliche Belange in den europäischen Normungsverhandlungen angemessen zur Sprache kommen. Sie könnten auf diese Weise die Position der verbandlichen Umweltvertreter stärken, wären aber im Gegensatz zu diesen demokratisch legitimiert. Da Behörden ihren Exekutivspitzen gegenüber verantwortlich sind, unterliegen sie über diese auch dem Kontrollzugriff der Parlamente, insbesondere dem Bundestag oder bei Länderbehörden den Landtagen. [324]) Diese Fachbehörden sollten in enger Kooperation mit den auf europäischer Ebene eingerichteten beratenden Ausschüssen wie dem „Ständigen Ausschuß für Normen" und dem „Ständigen Ausschuß für das Bauwesen" agieren.

4. Erhöhung der Transparenz des Normungsgeschehens

Aus rechtsstaatlichen Gründen fordern die Gutachter des TAB übereinstimmend Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz des Normungsgeschehens. Ihrer Auffassung nach müßte zunächst die Erstellung der **Normungsprogramme** durch die europäischen Normungsgremien sowie die Vergabe der **Normungsmandate** durch die Kommission durchsichtiger gestaltet werden. [325]) Sodann müßte das **Normerstellungsverfahren** selbst dem Transparenzgebot genügend ausgestaltet werden, vor allem durch frühzeitige Information über die anstehenden Normungsvorhaben, nicht zu knapp bemessene Einspruchsfristen für die Öffentlichkeit sowie Einführung einer Pflicht zur Begründung der Entscheidung. Schließlich müßte das Verfahren in rechtsverbindlicher Form festgelegt werden.

4.1 Frühzeitige Information über anstehende Normungsvorhaben

Zur Verbesserung des Informationsflusses schlagen *Falke/Joerges* vor, daß die Normentwürfe in einem leicht zugänglichen und weit verbreiteten „**Norm-Anzeiger**" publiziert werden müßten. Derzeit sei es für Unternehmen und Verbände, die nicht unmittelbar an der Normung beteiligt sind, äußerst mühsam und kostenträchtig, sich über das europäische Normenwerk zu informieren und sich rechtzeitig die einschlägigen Texte zu beschaffen. Die Veröffentlichungspflicht würde dieses Defizit beseitigen; da die Verbreitung technischer Normen in gedruckter Form bisher jedoch die wichtigste Finanzierungsquelle der Normungsarbeit bildet, müsse bei einer Realisierung dieses Vorschlages u. U. über neue Finanzierungmodelle nachgedacht werden. [326])

In ähnliche Richtung geht der Vorschlag von *Führ*, der vor allem die Verpflichtung, die Arbeitsdokumente vertraulich zu behandeln, aufgehoben wissen möchte. Der Zugang zu den laufenden Verfahren sollte erleichtert werden, um auch nicht unmittelbar beteiligte Akteure in die Lage zu versetzen, ihre Kritik in einem möglichst frühen Stadium der Beratung einzubringen. Um Informationen über den aktuellen Verfahrensstand abrufen zu können, plädiert er für die Einrichtung einen **Auskunftsstelle**, ergänzt durch eine Online-Datenbank mit Internet-Zugang. [327])

Di Fabio leugnet zwar nicht die Notwendigkeit, die Transparenz des Verfahrens zu erhöhen, gibt aber gleichzeitig zu bedenken, daß die Auferlegung von Veröffentlichungspflichten und jede auch noch so vorsichtig ansetzende Verrechtlichung des Normungsverfahrens die ehrenamtliche Normungstätigkeit belasten und den Druck verstärken würde, die Normungssekretariate durch hauptamtliche Mitarbeiter zu besetzen. Es wäre daher seiner Auffassung nach erfolgversprechender, die Informationspflichten den staatlichen Fachbehörden, die verstärkt in das Normungsgeschehen involviert werden sollten (s. o. 3.3) aufzuerlegen, da sie zur Wahrung solcher Aufgaben leichter angehalten werden könnten als private Vereine. [328])

4.2 Einspruchsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit

Auf europäischer Ebene ist die Möglichkeit einer direkten Beteiligung der interessierten (Fach-) Öffentlichkeit im Wege eines unionsweiten Einspruchverfahrens nicht vorgesehen. Dem Prinzip der territorialen Repräsentation entsprechend, kann die Fachwelt ihre Kritik an den vorgelegten Normentwürfen wiederum nur auf nationaler Ebene im Rahmen des dort durchzuführenden Anhörungsverfahrens vorbringen. Nur wenn sich das nationale Spiegelgremium einem der vorgetragenen Einwände anschließt, hat dieser Chancen, auch im weiteren Verlauf des europäischen Normungsverfahrens zur Sprache zu kommen. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang nicht das Vorgehen an sich, sondern hauptsächlich die von der EG-Kommission vorgeschlagene Verkürzung der Einspruchsfristen von derzeit sechs auf zwei Monate (s. o. Kap. III. 5.3).

Lediglich *Falke/Joerges*, die als einzige unter den Gutachtern des TAB für den (allmählichen) Übergang zur funktionalen Repäsentation auf europäischer Ebene plädieren, sprechen sich konsequenterweise auch für die Einführung eines direkten unionsweiten Einspruchverfahrens aus. Dieses sollte ihrer Ansicht nach zumindest ergänzend zu dem in den Mitgliedstaaten durch die nationalen Normungsorganisationen koordinierten Einspruchverfahren vorgesehen werden. [329])

4.3 Begründung der Entscheidung

Um dem Transparenzgebot Genüge zu tun, wäre es nach mehrheitlicher Auffassung der Gutachter erforderlich, eine umfassende Pflicht zur Begründung der Entscheidung einzuführen.

Dabei sollten, so *Führ*, nicht nur die maßgeblichen Erwägungen, auf denen die Entscheidung beruht, offengelegt, sondern auch die Diskussion mit den darin

[324]) Vgl. zu diesem Aspekt vor allem *Di Fabio*, S. 121.
[325]) S. dazu vor allem *Falke/Joerges*, S. 156.
[326]) *Falke/Joerges*, S. 157.
[327]) *Führ*, S. 86 f.
[328]) *Di Fabio*, S. 120.
[329]) *Falke/Joerges*, S. 156.

vertretenen gegenläufigen Positionen dokumentiert werden. Zwar sei das Normungsverfahren auf Konsensfindung ausgerichtet, dies schließe jedoch nicht aus, daß in einzelnen Fragen Mehrheitsentscheidungen getroffen werden. Um den nicht unmittelbar Beteiligten eine nachträgliche Einschätzung der inhaltlichen Kontroverse zu ermöglichen, sollte den überstimmten Delegationen das Recht eingeräumt werden, in solchen Fällen ein Minderheits-Votum zu formulieren. [330])

Nach Auffassung von Bleckmann sollte weiterhin vorgeschrieben werden, daß in der detaillierten Begründung

- das technisch Machbare,
- das für die Sicherheit der Verbraucher und den Schutz der Umwelt unbedingt Erforderliche und
- das wirtschaftlich Zumutbare

getrennt ausgewiesen werden. Insbesondere das wirtschaftlich Zumutbare dürfe dabei nicht nur von der Interessenlage der Großindustrie her beurteilt werden. [331]) In ähnlicher Weise fordert *Murswiek*, daß Wertungsfragen von naturwissenschaftlich-technischen Fragen unterschieden werden müßten. Wertende Entscheidungen der Normungsgremien, vor allem bezüglich der Zumutbarkeit von Gesundheitsrisiken und Umweltbeeinträchtigungen, sollten offengelegt und die Wertungsspielräume durch mindestens zwei begründete Alternativvorschläge deutlich gemacht werden. [332])

4.4 Rechtlich verbindliche Regelung des Normungsverfahrens

Bisher gibt es keine gesetzliche Grundlage der Normung. Die europäischen Normungsgremien als privatrechtliche Körperschaften nehmen die Erstellung der technischen Normen im Rahmen ihrer Statuten als satzungsmäßige Aufgabe wahr. Die „Informationsrichtlinie" wie auch die „Entschließung über eine neue Konzeption auf dem Gebiet der technischen Harmonisierung und der Normung" setzen allerdings die Tätigkeit der Normungsgremein voraus und enthalten somit eine indirekte rechtliche Anerkennung ihrer Existenz. [333]) Die grundlegenden Fragen der Kooperation zwischen der EG und den europäischen Normungsgremien sind lediglich auf vertraglicher Ebene, vor allem durch die „Allgemeinen Leitsätze für die Zusammenarbeit" geregelt. Die Einzelheiten des Normungsverfahrens bestimmt die Geschäftsordnung von CEN/CENELEC (s. dazu oben Kap. III.2).

Wie *Bleckmann* argwöhnt, haben sich Kommission und Ministerrat bemüht, das gesamte Verfahren der Normerstellung möglichst unverbindlich zu regeln, weil die Delegation von Gesetzgebungsbefugnissen an privatrechtliche Körperschaften im Gemeinschaftsrecht nicht vorgesehen ist. Seiner Auffassung nach erfordert der EG-Vertrag jedoch eine rechtlich verbindliche Regelung des Verfahrens durch eine Verordnung der EG. [334]) Zudem könne weder die Einhaltung der Ziele des EG-Vertrages durch die Normungsgremien noch eine effektive Kontrolle der Normungsergebnisse durch die Kommission gewährleistet werden, wenn das Verfahren nur durch unverbindliches „soft law" geregelt sei, von dem die Verfahrensbeteiligten ohne weiteres und jederzeit abweichen könnten. Eine verbindliche Regelung würde schließlich auch die Möglichkeit eröffnen, die Einhaltung des Verfahrens durch den EuGH überprüfen zu lassen und damit den Rechtsschutz der Mitgliedstaaten verbessern.

Inhaltlich sollte die Verordnung die verfahrensmäßigen Voraussetzungen für eine Delegation von Regelungsbefugnissen auf die europäischen Normungsgremien spezifizieren. Eine solche rechtliche Selbstbindung der Gemeinschaft ist nach Auffassung von *Falke/Joerges* vor allem auch deshalb angezeigt, weil die politischen Kontrollen, die den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, für das Handeln der Gemeinschaft nur begrenzt greifen. Die Ausgestaltung des Verfahrens könnte sich ihrer Auffassung nach an den vom EuGH entwickelten Kriterien zur Geltung des **kartellrechtlichen Delegationsverbots** orientieren. [335]) Aus diesen Kriterien lassen sich ihrer Meinung nach allgemeine Anforderungen an die interne Organisationsstruktur selbst-regulativer Gremien und an die Kooperation solcher Gremien mit staatlichen Akteuren ableiten, inbesondere was die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen, die Zusammensetzung der Gremien, das Entscheidungsverfahren und die Kontrolle der Entscheidungen anbelangt. Auch wenn diese Kriterien in anderem Zusammenhang entwickelt worden seien, handele es sich doch um Grundsätze, die generell den Gefahren korporatistischer Regimebildung entgegenwirkten und daher auch in der Normung Geltung haben müßten.

Zwischenergebnis

Die von den Gutachtern geforderten Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz, insbesondere die Einführung einer Begründungspflicht stoßen, wie auf dem Workshop des TAB deutlich wurde, bei den in der konkreten Normungsarbeit erfahrenen Praktikern auf wenig Zustimmung. Ihrer Auffassung nach würde der Zwang zur Offenlegung der Entscheidungsfindung einschließlich der damit verbundenen Wertentscheidungen und der dabei vertretenen kontroversen Standpunkte eine Kompromißfindung in den Gremien außerordentlich erschweren und das Verfahren folglich erheblich verzögern. [336]) Dem wurde von den Juristen entgegengehalten, daß die Ablehnung einer Begründungspflicht im Grunde einem Offenbarungseid gegenüber dem Ziel, die Normung auf demokratische Weise zu organisieren, gleichkomme. Eine Begründung der Entscheidung werde

[330]) *Führ*, S. 88 und 90.
[331]) *Bleckmann*, S. 103 f.
[332]) *Murswiek*, S. 212.
[333]) Vgl. dazu *Marburger/Enders*, UTR 27 (1994), S. 348.
[334]) *Bleckmann*, S. 99 f.; ebenso *Führ*, S. 108; *Falke/Joerges*, S. 159 f.; anderer Auffassung Di Fabio mit dem Argument, daß eine Verrechtlichung des Verfahrens die Effizienz der Normung in Frage stellen würde.
[335]) Dazu *Falke/Joerges*, S. 143 ff.
[336]) So vor allem *Lehmann* (DIN) und *Neitzel* UBA), mündliche Statements auf dem Workshop von TAB, vgl. Wortprotokoll.

sogar vom gesetzgebenden Parlament verlangt, das in Anbetracht seiner mehr als sechshundert Mitglieder ungleich vielfältigere Kompromisse schließen und darstellen müsse. Es gehe auch nicht darum, die innere Motivation des einzelnen offenzulegen, sondern stichhaltige und konsistente Argumente zu liefern, die Anknüpfungspunkte für eine rechtliche Nachprüfung bilden können. Die Begründungspflicht müsse sich schließlich nicht auf sämtliche Aspekte der rein technischen Standardisierung erstrecken, sondern betreffe nur die von den Normungsgremien vorgenommenen Abwägungen über das zumutbare Gesundheits- und Umweltrisiko von Produkten.[337])

5. Erhöhung der demokratischen Legitimation der Normen

Die Einschaltung der europäischen Normungsgremien in den Rechtsangleichungsprozeß der Gemeinschaft ist nach allgemeiner Auffassung die Voraussetzung für den Erfolg der Harmonisierungspolitik dar. Wenn der europäische Gesetzgeber somit auf die Mitwirkung privater Verbände nicht verzichten kann, muß er durch entsprechende Rahmenbedingungen sicherstellen, daß dieser kooperative Rechtsetzungsprozeß insgesamt demokratisch legitimiert ist. Solange die Normen unverbindliche Empfehlungen bleiben, die weder den Hersteller noch die Behörden der Mitgliedstaaten binden, stellt sich auch das Legitimationsproblem nicht. Es würde sich auch nicht stellen, wenn es allein um die technische Standardisierung von Produkten im Hinblick auf ihre Kompatibilität und internationale Vermarktungsfähigkeit ginge. Beides trifft jedoch nicht zu: Die harmonisierten Normen entfalten zum einen eine erhebliche faktische Bindungswirkung und enthalten zum anderen wertende Entscheidungen über das der Allgemeinheit zumutbare Restrisiko beim Umgang mit Produkten (s. dazu oben Kap. V). Soweit also staatliche Regelungen zum Schutz der Bürger durch Normen verdrängt werden, müssen diese nach mehrheitlicher Auffassung der Gutachter einer effektiven Kontrolle durch die Organe der EG unterzogen werden, um sicherzustellen, daß die Ziele des EG-Vertrages und die Anforderungen der jeweiligen Richtlinie eingehalten werden. Zur Ausgestaltung einer solchen Kontrolle sind verschiedene Lösungen vorgeschlagen worden.

5.1 Adoption der Normen im Rahmen einer „Kreislaufgesetzgebung"

Um die demokratische Legitimation der Normen zu erhöhen, die politische Verantwortung wieder auf die dazu berufenen Instanzen zurückzuführen und zugleich die Durchsetzung von Umweltschutzzielen in der europäischen Normung zu erleichtern, schlägt *Murswiek* ein Modell der **„Kreislaufgesetzgebung"** vor. [338]) Dabei sollte sich der europäische Gesetzgeber wie bisher auf die Festlegung der wesentlichen Anforderungen beschränken, die auf der Basis eines von der Kommission erteilten Mandats von den europäischen Normungsgremien konkretisiert würden. Als verbindliche Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen, die im Rechtsverkehr herangezogen werden können, würden die Normen aber erst dann gelten, wenn sie zuvor von den europäischen Rechtsetzungsorganen **„adoptiert"** worden sind. Nur die auf der Grundlage solcher adoptierter Normen hergestellten Produkte können eine Vermutungswirkung auf Konformität mit den Anforderungen der Richtlinie entfalten. Voraussetzung für das Funktionieren der Kreislaufgesetzgebung wäre, daß im Normungsverfahren Wertungsfragen von naturwissenschaftlich-technischen Fragen unterschieden und die Normentwürfe mit einer detaillierten Begründung versehen werden (s. o. 4.3). Auf diese Weise könnte der europäische Gesetzgeber in die Lage versetzt werden, die politische Wertentscheidung bezüglich des hinnehmbaren Umwelt- und Gesundheitsrisikos selbst zu treffen, ohne sich eingehend mit den naturwissenschaftlich-technischen Details befassen zu müssen.

5.2 Konformitätsprüfung durch die Kommission

Nach Auffassung von *Falke/Joerges* sollten die Normen während des Normerstellungsverfahrens auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts hin geprüft werden. Die Kommission, der hierfür eine Garantstellung zukomme, sollte dabei auf die sachkundige Beratung der für spezielle Produktgruppen eingerichteten Ausschüsse (etwa des „Ständigen Ausschusses für das Bauwesen") sowie bei Umweltaspekten der „Europäische Umweltagentur" zurückgreifen. Den europäischen Organisationen mit formellem Beobachterstatus („assoziierte Mitglieder") sollte das Recht eingeräumt werden, eine Überprüfung der harmonisierten Normen auf Übereinstimmung mit den verbindlichen Zielvorgaben zu veranlassen. [339])

Dieser Vorschlag einer **„begleitenden Konformitätsprüfung"** lehnt sich eng an die Vorstellungen der EG-Kommission an, die sie in einem Positionspapier der Generaldirektion für Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft verdeutlicht hat. [340]) Die Kommission geht grundsätzlich davon aus, daß die erarbeiteten Normen den Anforderungen der jeweiligen Richtlinie gerecht werden, wenn alle betroffenen Kreise die vorgesehenen Einspruchsmöglichkeiten richtig nutzen, und lehnt daher eine zusätzliche „Genehmigung" der ordnungsgemäß verabschiedeten Normen ab. Statt dessen beabsichtigt sie, je nach Bedarf, von ihr finanzierte Experten in die Normungsgremien zu entsenden, die die laufenden Arbeiten verfolgen und der Kommission berichten, insbesondere wenn sich eine Unverträglichkeit zwischen der in Arbeit befindlichen Norm und den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben abzeichnet. Solche Fälle sollen dann informell zwischen der Kommission und dem jeweiligen Technischen Komitee entschieden werden.

Führ hält eine solche begleitende Kontrolle für unzureichend, da sie seiner Meinung nach keine angemessene Überprüfung der Aspekte garantiert, die

[337]) *Murswiek*, mündliches Statement auf dem Workshop des TAB, ähnlich auch *Führ*, vgl. Wort-protokoll.

[338]) *Murswiek*, S. 203 ff., vor allem S. 210-213.

[339]) *Falke/Joerges*, S. 85 und 156.

nicht durch die in dem jeweiligen Normenausschuß vertretenen Akteure abgedeckt sind. Um die inhaltliche Übereinstimmung des Normentwurfs mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts zu prüfen, plädiert er für die Einführung eines eigenständigen Verfahrens der Ergebniskontrolle, wobei das Patentverfahren als Muster dienen könnte. An diesem Verfahren sollte auch der von ihm vorgeschlagene „Beratende Ausschuß für umweltrelevante Normung" (s. o. 2.2) angemessen beteiligt werden. Erst nach Abschluß der **förmlichen Konformitätsprüfung** sollten die Normen als harmonisierte europäische Normen im Amtsblatt der EG veröffentlicht werden. Die Prüfungsmaßstäbe für das Verfahren müßten seiner Auffassung nach aus den Umweltzielen des EG-Vertrages abgeleitet werden, die durch eine entsprechende EG-Verordnung zur umweltgerechten Produktgestaltung konkretisiert werden sollten (s. o. 1.2). Ähnlich wie *Falke/Joerges* spricht sich auch Führ für eine Aufwertung der „assoziierten Mitglieder" aus, denen seiner Meinung nach ein Einspruchsrecht im normungsinternen Berufungsverfahren eingeräumt werden sollte. [341])

5.3 *Entsendung eines stimmberechtigten Kommissionsvertreters in die Normungsgremien*

Auch *Bleckmann* plädiert für eine Art von verfahrensbegleitender Konformitätsprüfung, geht dabei aber über den Vorschlag von *Falke/Joerges* deutlich hinaus. Die in der Geschäftsordnung von CEN/CENELEC vorgesehene Beteiligung eines Kommissionsvertreters als Beobachter ohne Stimmrecht bietet seiner Auffassung nach keine hinreichende Gewähr für die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts. Er schlägt daher vor, dem Vertreter der Kommission nicht nur ein Stimmrecht, sondern auch ein **suspensives Vetorecht** einzuräumen. [342]) Ein Veto sollte stets eingelegt werden müssen, wenn Zweifel an der Übereinstimmung der technischen Normen mit den wesentlichen Anforderungen der Richtlinie oder den Zielen des EG-Vertrages bestehen. In solchen Zweifelsfällen müßte die Kommission dann selbst entscheiden, was auch zur Folge hätte, daß diese Entscheidung (als Rechtsakt der EG) vor dem EuGH angefochten werden könnte. Somit wäre der Rechtsschutz der Mitgliedstaaten voll gewährleistet. Das vorgeschlagene Verfahren würde nach Ansicht von Bleckmann auch nicht zu einer Überlastung der Kommission führen, da sie auf diese Weise vermutlich weit weniger Entscheidungen selbst treffen müßte, als wenn sie sämtliche verabschiedeten Normen formal zu bestätigen hätte. [343])

5.4 *Verringerung der den Normen zukommenden Bindungswirkung*

Im Gegensatz zu allen anderen Gutachtern, die das Legitimationsproblem durch eine Kontrolle der Normen durch die Organe der EG entschärfen wollen, spricht sich *Di Fabio* für eine **Reform des hoheitlichen Rezeptionsvorgangs** aus, mit dem Ziel, die Rechtswirkung der Normen wieder auf die Figur der widerlegbaren Vermutung zurückzuführen. Seiner Auffassung nach würde die von anderen favorisierte „hoheitliche Salbung" der Normungsergebnisse zwar die Bedenken gegen eine unzulässige Übertragung von Rechtsetzungbefugnissen auf Private zerstreuen, gleichzeitig aber der deregulativen Grundidee der neuen Konzeption widersprechen, die Zentralisierungstendenz fördern, die Akzeptanz der Normen verringern und vor allem dem Entstehen diffuser Mischverhältnisse zwischen Staat und Wirtschaft Vorschub leisten. Bei diffusen Mischverhältnissen bestehe jedoch die Gefahr einer Aushöhlung des Demokratieprinzips, weil Auftrag und Einfluß der staatlichen Vertreter unklar blieben und somit eine direkte Zurechnung der Verantwortung nicht mehr möglich sei. [344])

Ohne die Bedeutung der Normen für die Produktharmonisierung zu bestreiten, hält es *Di Fabio* für bedenklich, wenn der europäischen Normung mehr und mehr die Rolle einer „staatlichen Ersatzgesetzgebung" zuwächst. Seiner Auffassung nach ist es weder für die Herstellung des Binnenmarktes zwingend erforderlich noch mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar, daß die Konkretisierung der Richtlinienvorgaben mit bindender Wirkung für die Mitgliedstaaten nahezu ausschließlich durch private wirtschaftliche und technische Expertengremien in Brüssel vorgenommen wird. Eine Konkretisierung der Richtlinien könne ebenso durch einzelstaatliche Rechtssetzung erfolgen, die sich zwar maßgeblich auf die harmonisierten Normen stützt, diesen aber nur die hergebrachte Vermutungswirkung beimißt. [345]) Dabei sollte den nationalen Überwachungsbehörden die Befugnis eingeräumt werden, im Verwaltungsalltag – nicht im Schutzklauselverfahren – letztverbindlich über die Eignung einer Norm zur Gewährleistung der Schutzziele zu befinden und somit ihre staatliche Verantwortung für die Produktkontrolle wahrzunehmen. Um das Integrationsziel nicht zu gefährden, sollte das Recht der Behörden zur Widerlegung der Vermutung durch ein auf Mitteilung und Erörterung beschränktes (einfaches) **Notifizierungsverfahren** flankiert werden. Auf diese Weise könnte sichergestellt werden, daß die Behörden von ihrer Widerlegungsbefugnis nur spärlich und aus guten Gründen Gebrauch machen.

Zwischenergebnis

Die von den Gutachtern vorgeschlagenen Lösungen zur Entschärfung des Delegationsproblems waren auf dem Workshop des TAB ähnlich umstritten wie schon die Einführung einer Begündungspflicht für Normen. Sowohl gegen die Entsendung eines stimmberechtigten Kommissionsvertreters in die Normungsgremien als auch gegen die Einführung einer förmlichen Konformitätsprüfung oder die nachträgliche „Adoption" der Normen im Rahmen einer Kreis-

[340]) Vgl. dazu *EG-Kommission:* Positionspapier der Generaldirektion für Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft vom 22. Juni 1990, abgedruckt in DIN-Mitt. 70 (1991), S. 106.
[341]) *Führ,* S. 104 ff.
[342]) *Bleckmann,* S. 104 f.
[343]) Zu dem Vorschlag einer förmlichen Bestätigung der Normen durch die Kommission s. *Breulmann,* S. 262 ff.

[344]) *Di Fabio,* S. 87.
[345]) *Di Fabio,* S. 122 ff.

laufgesetzgebung wurde eingewandt, daß die Kommission damit fachlich und personell überfordert wäre.[346]) Außerdem werde die Motivation der ehrenamtlichen Akteure untergraben, die zeitaufwendige Mitarbeit in den Normungsgremien auf sich zu nehmen, wenn die Ergebnisse des Konsensfindungsprozesses durch eine dritte Stelle wieder aufgehoben werden könnten.[347])

Der Vorschlag, die Verbindlichkeit der Normen für die Produktharmonisierung zu reduzieren – als einzige Alternative zur Einführung einer hoheitlichen Kontrolle –, fand kaum größere Zustimmung. Dagegen wurde eingewandt, daß die innergemeinschaftliche Warenverkehrsfreiheit in Frage gestellt würde, wenn die nationalen Behörden von ihrer Befugnis, die Vermutungswirkung der Normen kraft eigener Entscheidungsautonomie zu widerlegen, regen Gebrauch machten. Auch wenn es dazu nicht käme, würde das Vertrauen der Hersteller in die harmonisierten Normen erschüttert, wenn die Behörden nach eigenem Ermessen das Inverkehrbringen von Erzeugnissen trotz bescheinigter Konformität behindern könnten.

6. Fazit

Wie vor allem die Diskussion über territoriale versus funktionale Repräsentation auf europäischer Ebene zeigt, hängt die Frage, wie die Rahmenbedingungen der Normung ausgestaltet werden sollen, eng mit den Erwartungen über die Richtung und die Geschwindigkeit des europäischen Integrationsprozesses zusammen. Die Reformvorschläge gehen zwar von dem heute gegebenen Status quo aus, betonen aber – je nach Standpunkt des Gutachters zur Fortentwicklung der Europäischen Union – mehr die nationalstaatliche oder mehr die europäische Perspektive.

Eine Arbeitsteilung zwischen dem Gesetzgeber und den Selbstregulierungskräften der Wirtschaft im Rahmen eines kooperativen Rechtssetzungsprozesses hat in vielen Mitgliedstaaten der EU eine lange Tradition. Mit der Einführung der neuen Konzeption hat die Gemeinschaft dieses Modell übernommen, ohne daß auf europäischer Ebene die Voraussetzungen in Form gewachsener **gemeinsamer** Strukturen vorhanden gewesen wären.[348]) Daraus folgt, daß die Implementation der neuen Konzeption zunächst zwingend auf die aktive Mitwirkung der nationalen Normungsorganisationen angewiesen ist. Zum jetzigen Zeitpunkt bieten ausschließlich sie eine Gewähr für die Mobilisierung des erforderlichen Sachverstands, die Bündelung der Interessen und die Sicherstellung der Akzeptanz der harmonisierten Normen in den Mitgliedstaaten. Da der nationale Weg zur europäischen Normung gegenwärtig unbestreitbar den Vorrang hat, beziehen sich viele Reformvorschläge konsequenterweise auf die Verbesserung der nationalen Normung. Auf lange Sicht wird jedoch die Entwicklung einer eigenständigen europäischen Normung nicht aufzuhalten sein, was zwangsläufig dazu führen wird, daß die zentralistischen Tendenzen stärker und die Verankerung der europäischen Normungsarbeit in den nationalen Normungsorganisationen schwächer werden dürften. Dieser Entwicklungsprozeß wird langfristig eigenständige europäische Strukturen erfordern, sowohl was das Normungsverfahren als auch was die Organisation und die direkte Mitwirkung europäischer Interessenverbände anbetrifft.[349]) Soweit die Gutachter des TAB für eine stärkere Zentralisierung der Normung plädieren, greifen sie entweder dem erreichten Stand der europäischen Integration voraus oder sprechen sich für den schrittweisen Ausbau der europäischen Strukturen, parallel zu den noch dominanten nationalen aus.

In dem Maße, in dem staatliche Rechtsetzung zum Schutz der Umwelt, der Sicherheit und Gesundheit der Verbraucher durch die Normungstätigkeit privater Verbände ersetzt wird, steigen die Ansprüche an die demokratische Legitimation der Normung. Mit fortschreitendem Integrationsprozeß werden zudem die nationalen Beschaffenheitsanforderungen an Produkte zunehmend durch harmonisierte europäische Normen verdrängt. Daraus folgt, daß die Normen sämtliche öffentliche Belange, die bisher durch das Sicherheits-, Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzrecht der Mitgliedstaaten gewahrt wurden, in sich aufnehmen müssen, wenn sie ihr Ziel, den freien Marktzutritt für normgemäß hergestellte Produkte zu sichern, erreichen wollen. Aus dieser Problemstellung ergaben sich die beiden zentralen Fragen der Studie:

- Wie kann sichergestellt werden, daß öffentliche Belange einen angemessenen Niederschlag in der Normung finden?
- Wie kann die demokratische Legitimation der Normung verbessert werden?

Aus demokratietheoretischer Sicht wäre zunächst zu fordern, daß der europäische Gesetzgeber die politische Leitentscheidung hinsichtlich des zumutbaren Restrisikos beim Umgang mit Produkten selbst trifft und die Normung damit auf die naturwissenschaftlich-technische Konkretisierung der politischen Vorgaben beschränkt. Die Forderung ist unbestritten, gleichzeitig machen die Vorschläge aber deutlich, daß dem Versuch, den Ermessensspielraum der Normungsgremien durch eine möglichst präzise Formulierung der gesetzlichen Vorgaben einzuschränken, enge Grenzen gesetzt sind. Wenn die Effizienz der Normung für die Produktharmonisierung nicht gefährdet werden soll, wird dem europäischen Gesetzgeber hier ein schwieriger Balanceakt auferlegt: Er muß einerseits sicherstellen, daß öffentliche Belange wie Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz angemessen berücksichtigt werden, andererseits daß den Normungsgremien ein hinreichender Freiraum für eigene Festlegungen verbleibt, um technische und funktionale Innovationen nicht zu behindern.

[346]) So u. a. *Lübbe-Wolff*, mündliches Statement auf dem Workshop des TAB, vgl. Wortprotokoll.

[347]) Dazu *Neitzel, Lehmann, Kröger*, mündliche Statements auf dem Workshop des TAB, vgl. Wortprotokoll.

[348]) Vgl. dazu *Europäisches Parlament*, Generaldirektion Wissenschaft (Hrsg.): Umweltschutz und europäische Normung, S. 54

[349]) Ebd. S. 55.

Je unzureichender sich die Möglichkeiten erweisen, durch materielle Anforderungen zu gewährleisten, daß die europäischen Normen das geforderte hohe Umweltschutzniveau einhalten, um so mehr rücken die prozeduralen Garantien, die auf einen ausgewogenen Prozeß der Normerstellung zielen, in den Vordergrund. Unter demokratischen und rechtsstaatlichen Aspekten wird ein begrenzter Regelungsverzicht des Staates zugunsten privater Normungsorganisationen als vertretbar angesehen, wenn die Normen in einem geordneten, transparenten Verfahren unter repräsentativer Beteiligung der interessierten Kreise und der Öffentlichkeit von sachverständigen Gremien ausgearbeitet werden. Sofern das Verfahren diesen Anforderungen genügt, wird davon ausgegangen, daß sich die widerstreitenden Interessen gegenseitig ausbalancieren und am Ende zu einer Lösung führen, die allen Belangen bestmöglich gerecht wird. Obwohl bis zu diesem Punkt mehr oder weniger Konsens unter den Gutachtern herrscht, zeigen die Vorschläge eine unterschiedliche Orientierung, soweit es um die Durchsetzung öffentlicher Belange in der Normung geht. Einerseits wird die Position vertreten, daß in verfassungsrechtlich legitimer Weise nur der Staat öffentliche Interessen vertreten kann. Dementsprechend wird vorgeschlagen, den Einfluß staatlicher Fachbehörden, die dafür personell angemessen auszustatten wären, in den Normungsgremien zu verstärken. Die Gegenposition rückt dagegen den Aspekt der Selbstregulierung und der gegenseitigen Ausbalancierung von Partikularinteressen in den Mittelpunkt und fordert demgemäß gleichwertige Mitwirkungsrechte für Vertreter von Umwelt- und anderen Allgemeininteressen sowie die Herstellung von „Chancengleichheit" durch entsprechende Finanzzuweisungen.

Die dritte Voraussetzung für die Zulässigkeit der Delegation von Regelungsbefugnissen auf private Verbände ist schließlich nach mehrheitlicher Meinung der Gutachter, daß die Normungsergebnisse einer effizienten Kontrolle durch die EG-Kommission unterzogen werden, um sicherzustellen, daß die Ziele des EG-Vertrages und die Anforderungen der jeweiligen Richtlinie eingehalten werden. Wie eine solche Kontrolle jedoch ausgestaltet werden könnte, ohne die Kommission sachlich und personell zu überfordern und vor allem, ohne die deregulative Grundidee der neuen Konzeption in Frage zu stellen, ist umstritten. Die einzige Alternative zur Entschärfung des Delegationsproblems für den Fall, daß sich eine hoheitliche Kontrolle des Normungsgeschehens als undurchführbar herausstellen sollte, wird darin gesehen, die Verbindlichkeit der Normen für die Produktharmonisierung zu reduzieren. Wenn die Normen auf den Status bloßer Empfehlungen privater Verbände zurückgeführt werden, ergibt sich kein Legitimationsproblem und damit auch nicht die Notwendigkeit einer staatlichen Kontrolle. Ob dies jedoch möglich ist, ohne das Vertrauen der Hersteller in die harmonisierten Normen zu untergraben und damit das Integrationsziel zu gefährden, darf bezweifelt werden.

VII. Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der europäischen Normung

In Kapitel VI sind die möglichen Ansatzpunkte einer institutionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Reform der europäischen Normung, die das Ziel verfolgt, die demokratische Legitimation der Normen zu erhöhen und eine angemessene Berücksichtigung von Umweltbelangen im Normungsprozeß sicherzustellen, diskutiert worden. In diesem Kapitel soll nun abschließend der Frage nachgegangen werden, welche Handlungsmöglichkeiten der nationalen Politik zur Verfügung stehen, um die Ausgestaltung der europäischen Normung und ihrer Rahmenbedingungen im Sinne einer solchen Reform zu beeinflussen. Dabei kann es nicht darum gehen, politische Strategien zu entwickeln, wie bestimmte Reformvorschläge auf der europäischen Ebene durchgesetzt werden könnten, sondern lediglich darum, die Einflußkanäle der nationalen Politik zu beleuchten und die Realisierungschancen einer Neustrukturierung der Normung unter den gegebenen gemeinschaftsrechtlichen Bedingungen zu prüfen. Den Hintergrund für eine solche Bestandsaufnahme der einzelstaatlichen Handlungsspielräume bildet der Unionsvertrag von Maastricht, der die Gewichte im politischen Entscheidungsprozeß verschoben hat, und zwar sowohl zwischen den verschiedenen Organen der EG als im Verhältnis zwischen der EG und den Mitgliedstaaten, als auch innerstaatlich zwischen den einzelnen Staatsorganen.

Der Vertrag von Maastricht die Position des Europäischen Parlaments, das traditionell eine progressive Haltung in der Umweltpolitik einnimmt, durch die Einräumung erweiterter Beteiligungsrechte im Rechtsetzungsverfahren, neuer Kontroll- und Untersuchungsrechte sowie eines Mitspracherechts bei der Ernennung der Kommission erheblich gestärkt. Die vielbeklagte Exekutivlastigkeit der europäischen Entscheidungsstrukturen ist damit allerdings nicht beseitigt, sondern allenfalls gemindert worden.[350])

Zentrale Bedeutung für das Verhältnis zwischen der EG und den Mitgliedstaaten wird dem nunmehr auch vertraglich verankerten Subsidiaritätsprinzip beigemessen, das die künftige Rechtsetzungstätigkeit der Gemeinschaft einer strengen Erforderlichkeitsprüfung unterwirft. Dies ändert zwar nichts an der Zuständigkeit der EG für die Vereinheitlichung der Beschaffenheitsanforderungen an Produkte im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes, wird aber allgemein als Aufforderung zur Anerkennung funktionsfähiger dezentraler Regelungssysteme und als bewußte Abkehr von einem Integrationsverständnis gewertet, das als Fortschritt immer nur die weitere Zentralisierung durch zunehmende Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene angesehen hat.[351]) Insbesondere im Bereich der Umweltpolitik erhofft man sich davon positive Effekte im Sinne eines synergistischen Zusammenwirkens zwischen der Union und den Mitgliedstaaten (s. o. Kap. IV.1).

[350]) Vgl. dazu ausführlich *Pernice*, Die Verwaltung 26 (1993), S. 494 (468 ff); *Simson/Schwarze*, Europäische Integration und Grundgesetz. Berlin, New York 1992, S. 51 ff.

Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, daß die umfangreiche Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die supranationale Ebene im Zuge der europäischen Integration nicht nur einen Regelungsverzicht der Mitgliedstaaten erzwingt, sondern auch innerstaatliche Machtverschiebungen zur Folge hat. Die Dominanz der Exekutive in den gemeinschaftlichen Entscheidungsstrukturen hat zu einer schleichenden Entmachtung der nationalen Parlamente geführt, die nach Auffassung der Kritiker von Maastricht dazu angetan ist, die verfassungsrechtlich austarierte Balance zwischen den Staatsorganen in der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden.[352]) Inwieweit die mit Blick auf die Ratifizierung des Unionsvertrages vorgenommene Grundgesetzänderung von 1992 geeignet ist, dem Deutschen Bundestag eine aktive Gestaltungsrolle im Rahmen der europäischen Rechtsetzung zu sichern, bleibt umstritten.[353])

Welche Einflußmöglichkeiten zur Durchsetzung eines hohen Umweltschutzniveaus in der produktbezogenen europäischen Normung Bundesregierung und Bundestag zur Verfügung stehen, soll im folgenden eingehender erörtert werden.

1. Handlungsmöglichkeiten der Bundesregierung

Die Rahmenbedingungen der Normung ergeben sich, abgesehen von vertraglichen Vereinbarungen zwischen der EG-Kommission und den europäischen Normungsgremien, vor allem aus den rechtlichen Vorgaben in den produktbezogenen Richtlinien nach der neuen Konzeption. Die Frage nach den Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Gestal-

[351]) *Joerges*, Wirtschaftsrecht, Nationalstaat und der Vertrag von Maastricht. Leviathan 12(1993), S. 493 (511 ff.); *Murswiek*, Rechtsgutachten, S. 30.

[352]) *Breuer*, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Artikel 23 GG), NVwZ (1994), S. 417 (425 f.).

[353]) Vgl. dazu ausführlich *Classen*, Maastricht und die Verfassung. Kritische Bemerkungen zum neuen „Europa-Artikel" 23 GG. ZRP (1993); S. 57; Di Fabio, Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes. Der Staat (1993), S. 191; *Magiera*, Die Grundgesetzänderung von 1992 und die Europäische Union. Jura (1994), S. 1; *Murswiek*, Maastricht und der Pouvoir Constituant. Zur Bedeutung der verfassungsgebenden Gewalt im Prozeß der europäischen Integration. Der Staat (1993), S. 161; *Lepsius*, Zwischen Nationalstaatlichkeit und westeuropäischer Integration. In: Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 180; *Wilhelm*, Europa im Grundgesetz. Der neue Artikel 23. Bayerisches Verwaltungsblatt (1992), S. 705.

tung dieser Rahmenbedingungen ist also in erster Linie eine Frage nach den Einflußmöglichkeiten auf den Erlaß europäischen Sekundärrechts.[354])

Das wichtigste Rechtsetzungsorgan der Europäischen Gemeinschaft ist der Rat, der sich aus je einem Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten auf Ministerebene zusammensetzt. Über ihre Vertreter im Rat haben die nationalen Exekutiven somit einen unmittelbaren Einfluß auf die europäische Gesetzgebung. Beim Erlaß der im vorliegenden Zusammenhang relevanten Harmonisierungsrichtlinien gemäß Artikel 100 a EGV entscheidet der Rat mit qualifizierter Mehrheit. Die Bundesregierung könnte darauf hinwirken, daß bei der Verabschiedung künftiger Harmonisierungsrichtlinien Umweltschutzgesichtspunkte in dezidierter Weise in die grundlegenden Anforderungen aufgenommen werden, so daß die europäischen Normungsgremien in dieser Hinsicht gebunden wären.[355]) Abgesehen von den Schwierigkeiten, angesichts der Breite der Produktpalette der meisten Richtlinien, präzise Vorgaben zu formulieren (s. o. Kap. VI.2), ist zu berücksichtigen, daß das Stimmengewicht der großen Mitgliedstaaten, zu denen die Bundesrepublik Deutschland gehört, geringer als 1/6 der für die qualifizierte Mehrheit notwendigen Stimmen ist. Daraus folgt, daß jeder Mitgliedstaat zur Durchsetzung einer bestimmten politischen Position, hier also eines anspruchsvollen Umweltschutzniveaus in der Gemeinschaft, auf Mitstreiter angewiesen ist. Andere Möglichkeiten, eine Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner zu verhindern, bestehen im Prinzip nicht, es sei denn, die geplante Regelung verstieße gegen primäres Gemeinschaftsrecht.[356])

Aufgrund des durch den Unionsvertrag eingeführten Kodezisionsverfahrens muß der Rat bei binnenmarktbezogenen Rechtsakten zudem die Zustimmung des Europäischen Parlaments einholen. Gegen ein mit absoluter Mehrheit der Mitglieder gefaßtes Votum des Parlaments kann eine Harmonisierungsrichtlinie nicht verabschiedet werden. Weiterhin kann der Rat nicht aus eigener Initiative Rechtsakte erlassen, sondern nur auf Vorschlag der mit einem Initivativmonopol ausgestatteten Kommission. Er kann allerdings die Kommission auffordern, einen entsprechenden Vorschlag zu unterbreiten. Schon durch ihr Initiativmonopol hat die Kommission eine starke Stellung in bezug auf die europäische Gesetzgebung. Die verbindliche Entscheidung über den Rechtsakt trifft zwar der Rat, dieser wird aber durch den von der Kommission erarbeiteten Entwurf ganz wesentlich vorgeprägt. Der Entwurf gibt Themen, Inhalte und Strukturen vor, die dann die Grundlage für die Diskussion in Rat und Parlament bilden. Das politische Gewicht des Kommissionsvorschlags wird dadurch noch erhöht, daß ihn der Rat nur einstimmig abändern kann. Ist die von der Kommission vorgeschlagene Regelung umweltpolitisch unbefriedigend, dürfte es schwer sein, sie im weiteren Rechtsetzungsverfahren noch zu verbessern, da eine Revision des Vorschlags durch einen einzigen Staat, der etwa aus wirtschaftlichen Gründen an einem niedrigen Schutzniveau interessiert ist, verhindert werden kann. Daraus hat *Murswiek* die berechtigte Schlußfolgerung gezogen, daß ein Mitgliedstaat, der an der Durchsetzung einer proaktiven Umweltpolitik interessiert ist, versuchen muß, bereits auf den Entwurf der Kommission in diesem Sinne Einfluß zu nehmen.[357]) Dabei ist jedoch in Anbetracht des Status der Kommission eine **direkte** Einflußnahme der Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

Unter dem Aspekt der Wahrung des institutionellen Gleichgewichts (s. dazu oben Kap. V.2) stellt die Kommission – als Gegengewicht zu dem aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Ministerrat – ein rechtlich völlig unabhängiges, supranationales Gemeinschaftsorgan dar, das nur auf die Durchsetzung der im EG-Vertrag verankerten Ziele verpflichtet ist. Die Kommissionsmitglieder werden zwar nach ihrer Nationalität ausgewählt, sind aber in keiner Form an Weisungen ihrer Regierungen gebunden und würden pflichtwidrig handeln, wenn sie derartigen Weisungen folgten.[358]) Eine Gewähr dafür, daß sie ihre Amtsführung an den Gemeinschaftszielen orientieren und nicht zur Durchsetzung nationaler Interessen mißbrauchen, soll das Bestellungsverfahren bieten: Die Kommissionsmitglieder werden von den Regierungen im Einvernehmen mit dem Präsidenten der Kommission und den Regierungen der anderen Mitgliedstaaten benannt; die Kommission im ganzen bedarf der Zustimmung des Parlaments.

Die Kommission ist ein Kollegialorgan, d. h. sämtliche Mitglieder der Kommission sind für die getroffenen Entscheidungen politisch gemeinsam verantwortlich. Die Kommission gliedert sich in Generaldirektionen und besondere Dienststellen, denen insgesamt weit über 16 000 Beamtenstellen zur Verfügung stehen. Bei der Besetzung der Stellen ist zwar der Nationalproporz zu beachten, die Personalpolitik ist aber, abgesehen von der Benennung der höchsten politischen Beamten, etwa der Generaldirektoren, ausschließliche Angelegenheit der Kommission, auf die die Mitgliedstaaten keinen Einfluß haben.[359])

Die Entwürfe zu Richtlinien und Verordnungen werden in den jeweils zuständigen Generaldirektionen erarbeitet. Zur Vorbereitung der Entwürfe werden in der Regel **beratende Ausschüsse** herangezogen, die bei der Kommission angesiedelt sind und die Entstehung des Entwurfs von Anfang an begleiten. Sie setzen sich teils aus Interessenvertretern, teils aus Fachbeamten der nationalen Ministerien und teils aus externen Experten zusammen. Welche Ausschüsse in welcher Zusammensetzung konsultiert werden, hängt von der jeweiligen Aufgabenstellung ab; die Entscheidung darüber liegt bei der Kommission. Die Anzahl dieser Ausschüsse ist beträchtlich: Zur Zeit soll es rund 250 ständige und über 1 000 nicht-ständige Ausschüsse geben.[360])

---

[354]) Dazu und zum folgenden hauptsächlich *Murswiek*, Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, S. 120 ff.

[355]) Vgl. dazu Di Fabio, Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, S. 127.

[356]) *Murswiek*, S. 131 f.

[357]) *Murswiek*, S. 125.

[358]) *Murswiek*, S. 134 f.

[359]) Zur Organisationsstruktur der Kommission s. ausführlich *Murswiek*, S. 136 ff.

[360]) *Murswiek*, S. 140.

Auch wenn diese Ausschüsse nur beratende Funktion und keine Entscheidungsbefugnisse haben, bieten sie nach Auffassung von *Murswiek* eine legale, institutionalisierte, insofern auch kontrollierte, Möglichkeit der Einflußnahme auf die Ausarbeitung der Kommissionsentwürfe, deren Bedeutung nicht zu unterschätzen sei. Wie sich in der Praxis gezeigt habe, hätten vor allem diejenigen Ausschüsse, die sich aus den Fachbeamten der Mitgliedstaaten zusammensetzen, beträchtlichen Einfluß auf die Entstehung des Kommissionsentwurfs. In den Diskussionen dieser Gremien zeichneten sich bereits die politischen Positionen der Mitgliedstaaten ab und könne daher vorgeklärt werden, inwieweit eine Annäherung kontroverser Standpunkte möglich sei und auf welcher Basis ein Konsens oder zumindest ein tragfähiger Kompromiß gefunden werden könne, der im Rat mehrheitsfähig wäre. Dadurch werden, so *Murswiek,* in den beratenden Ausschüssen politische Eckdaten gesetzt, die die Kommission nicht ignorieren könne, wenn sie nicht ein Scheitern ihres Vorschlages im Rat in Kauf nehmen wolle.[361])

Den Fachbeamten der Mitgliedstaaten und ihren Ministerien, an deren Weisungen sie gebunden sind, kommt somit ein nicht unerheblicher Einfluß auf die Gesetzgebung der EG zu, der auch zur Durchsetzung des produktintegrierten Umweltschutzes verstärkt genutzt werden könnte. Das heißt vor allem, daß Umweltinteressen schon im Vorbereitungsstadium von Harmonisierungsrichtlinien ausreichend und sachkundig vertreten werden müßten, etwa durch Entsendung eines Vertreters des nationalen Umweltministeriums in den entsprechenden Ausschuß. Zumindest müßte nach Auffassung von *Murswiek* sichergestellt sein, daß der Beamte, der den Mitgliedstaat im Ausschuß vertritt, dort nicht lediglich wirtschaftliche oder technische Fachinteressen, sondern zugleich die tangierten Umweltinteressen zu Gehör bringt.[362])

Diesem Ziel, den Einfluß der Mitgliedstaaten im Interesse des produktintegrierten Umweltschutzes zu verstärken, dienen auch andere in Kapitel VI diskutierte Reformvorschläge, wie etwa die Einrichtung eines „Beratenden Ausschusses für umweltrelevante Normung“, der die Aufgabe haben soll, die Kommission bei der Vergabe von Normungsmandaten im Rahmen von binnenmarktbezogenen Harmonisierungsrichtlinien zu beraten (s. o. Kap. VI.2.2). In ähnliche Richtung geht der Vorschlag einer gestuften Konkretisierung der wesentlichen Anforderungen nach dem Vorbild der Bauproduktenrichtlinie. Auch hierbei soll einem ständigen Ausschuß, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, die Aufgabe zufallen, die umweltschutzbezogenen Vorgaben für die Normungsgremien in sog. Grundlagendokumenten zu präzisieren (s. o. Kap. VI.2.1). Alle Reformvorschläge dieser Art haben, vorausgesetzt, daß auf nationaler Ebene der politische Wille dazu besteht, gute Realisierungschancen, da sie bereits institutionalisierte Einflußkanäle nutzen und mit den vorhandenen Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene kompatibel sind.

[361]) *Murswiek,* S. 141 f, S. 150 ff.

[362]) *Murswiek,* S. 147 f.

Sofern es in bezug auf eine konkrete Harmonisierungsrichtlinie nicht gelingt, unter Ausschöpfung der dargestellten Handlungsspielräume, ein anspruchsvolles Umweltschutzniveau in der gemeinschaftlichen Regelung durchzusetzen, bleibt die Möglichkeit des nationalen Alleingangs unter Berufung auf die Schutzverstärkungsklausel des Artikel 100a Abs. 4 (s. o. Kap. IV.4.3). Schließlich könnte die Bundesrepublik Deutschland von dem sekundärrechtlichen Schutzklauselverfahren gezielt Gebrauch machen, wenn Bund und Länder der Ansicht sind, daß europäische technische Normen Umweltgesichtspunkte vernachlässigen oder unberücksichtigt lassen.[363]) Wie die Praxis zeigt, sind solche Einsprüche der Mitgliedstaaten in den meisten Fällen von der Kommission bestätigt worden (s. o. Kap. V.1).

2. Handlungsmöglichkeiten des Deutschen Bundestages

Je umfangreicher die der Gemeinschaft übertragenen Rechtsetzungskompetenzen werden, um so größer wird die Gefahr, daß die Prinzipien der parlamentarischen Demokratie und der rechtsstaatlich fundierten Gewaltenteilung unterhöhlt werden, da die europäische Exekutive der Kontrolle der nationalen Parlamente weitgehend entzogen ist.[364]) Der Versuch, diesem Demokratiedefizit der europäischen Rechtsetzung durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments entgegenzuwirken, wird unter den gegebenen Voraussetzungen als verfrüht angesehen, da es bisher kein „europäisches Volk“ gebe, von dem die europäische Staatsgewalt ausgehen könne. Zwar werde die Bedeutung einer Legitimation durch das Europäische Parlament in dem Maße zunehmen, in dem die europäischen Nationen zusammenwachsen, zur Zeit sei ihr jedoch, so das Bundesverfassungsgericht in seinem Maastricht-Urteil, nur eine „stützende Funktion“ beizumessen. Die demokratische Legitimation im Staatenverbund der Europäischen Union müsse daher notwendig durch die Rückkoppelung des Handelns europäischer Organe an die Parlamente der Mitgliedstaaten erfolgen.[365])

Aus diesem Sachverhalt zieht das Bundesverfassungsgericht die doppelte Schlußfolgerung, daß zum einen dem Deutschen Bundestag im Rahmen der fortschreitenden europäischen Integration eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem Gewicht verbleiben müssen und daß er zum anderen effektiven Einfluß auf die Mitwirkung der Bundesregierung an der europäischen Rechtsetzung erhalten muß.[366]) Mit der Neufassung des Artikel 23 GG wurde der Versuch unternommen, den Einfluß des Bundestages auf die europäische Rechtsetzung durch Einräumung entsprechender Informations- und Mitwirkungsrechte zu garantieren und damit die gestörte Balance der Verfassungstruktur in der Bundesrepublik Deutschland wiederherzustellen.[367])

[363]) Vgl. *Di Fabio,* S. 127.

[364]) Vgl. statt vieler *Breuer,* NVwZ (1994), S. 417 (425 f); *Murswiek,* S. 164 mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

[365]) *BVerfGE* 89, 155 (S. 184 ff).

[366]) *BVerfGE* 89, 155 (S.186 ff).

[367]) Vgl. *Breuer,* NWwZ (1994), S. 417 (426).

2.1 *Effektive Wahrnehmung der Mitwirkungsrechte in bezug auf die europäische Rechtsetzung*

Durch Artikel 23 Abs. 2 Satz 1 GG wird das Recht des Bundestages, an der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der Europäischen Union mitzuwirken, verfassungsrechtlich statuiert.[368]) Nähere Aussagen über Art und Form dieser Mitwirkung enthält das Grundgesetz nicht. Lediglich für den Bereich der europäischen Rechtsetzung konkretisiert Artikel 23 Abs. 3 GG, daß die Bundesregierung vor ihrer Mitwirkung an Rechtsetzungsakten der Europäischen Union dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme geben muß. Gemäß Artikel 23 Abs. 3 Satz 2 GG hat die Bundesregierung diese Stellungnahme bei ihren Verhandlungen auf der europäischen Ebene **„zu berücksichtigen"**. Abweichend davon verlangt das auf Artikel 23 GG gestützte (Ausführungs)Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union vom 12. März 1993, daß die Bundesregierung die Stellungnahme ihren Verhandlungen **„zugrunde legt"** (§ 5 Satz 3 EUZBBG). Daß diese Formulierung zumindest in einem verbalen Gegensatz zu der des Grundgesetzes steht, fiel schon in der parlamentarischen Beratung auf und wurde dahingehend ausgelegt, daß die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundestages im ersten Verhandlungsstadium „zugrunde legen" und dann im weiteren Verhandlungsverlauf „berücksichtigen" müsse. Das Wort berücksichtigen umfasse den gesamten Prozeß der Willensbildung auf europäischer Ebene, während der Begriff „zugrunde legen" seinen Anfang bezeichne.[369])

Unter „Berücksichtigung" ist nach Auffassung von *Murswiek* zu verstehen, daß die Bundesregierung die vom Bundestag vorgetragenen politischen Argumente zur Kenntnis nehmen, sich ausführlich mit ihnen auseinandersetzen und sie in ihre Entscheidung einbeziehen muß. Sie sei dagegen nicht verpflichtet, der Stellungnahme des Bundestages im Ergebnis zu folgen, d. h. es gebe keine rechtliche Bindung der Bundesregierung an die Position des Bundestages. Dennoch impliziert die Berücksichtigungspflicht, so *Murswiek*, in Anbetracht der Rolle des parlamentarischen Gesetzgebers in einem demokratischen Staat und der Kompensationsfunktion, die Artikel 23 GG im Hinblick auf das Legitimationsdefizit der europäischen Gesetzgebung erfüllen soll, daß die Regierung nur bei Vorliegen gewichtiger Gründe von der Stellungnahme des Bundestages abweichen dürfe. In solchen Fällen müsse sie zudem ihren anderslautenden Standpunkt dem Bundestag gegenüber rechtfertigen, und zwar **bevor** sie diesen in den Willensbildungsprozeß der europäischen Organe einbringt.[370])

Die Bundesregierung ist verpflichtet, den Bundestag **umfassend** und zum **frühestmöglichen Zeitpunkt** über alle Angelegenheiten der Europäischen Union, soweit sie für die Bundesrepublik Deutschland von Interesse sein könnten, zu informieren (Artikel 23 Abs. 2 Satz 2 GG). Nach Ansicht von *Murswiek* ist unter dem „frühestmöglichen" derjenige Zeitpunkt zu verstehen, zu dem die Bundesregierung selbst von dem jeweiligen Vorhaben erfährt, nicht erst der Zeitpunkt, zu welchem sich der Rat mit der Sache befaßt. Vor allem wenn es um Gesetzgebungsvorhaben der Gemeinschaft geht, dürfe die Regierung nicht abwarten, bis ein definitiver Richtlinien- oder Verordnungsvorschlag der Kommission vorliege. Vielmehr müsse die Bundesregierung schon die Referentenentwürfe dem Bundestag zur Kenntnis bringen und ihn zugleich über Inhalt und Zielsetzung, über das beim Erlaß des geplanten Rechtsetzungsaktes anzuwendende Verfahren und den voraussichtlichen Zeitpunkt für die Befassung des Rates unterrichten. Wie *Murswiek* hervorhebt, handelt es sich dabei um Informationen, die für den Bundestag zur Einschätzung der Relevanz des Vorhabens, für seine eigene Arbeitsplanung und im Hinblick auf die Frage, in welchem Umfang die Regierung zu weiteren Informationen aufgefordert werden soll, von großer Bedeutung sind. Gemäß der ausdrücklichen Regelung in § 4 Satz 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Bundesregierung den Bundestag darüber hinaus über ihre eigene Willensbildung, über den Verlauf der Beratungen sowie über die Stellungnahmen des Europäischen Parlaments und der anderen Mitgliedstaaten zu informieren.[371])

Auch die hier vorgestellten Auslegungsversuche können nicht darüber hinwegtäuschen, daß weder das Grundgesetz noch das Ausführungsgesetz detaillierte Bestimmungen über Art und Form der Mitwirkung des Bundestages bei der europäischen Rechtsetzung enthalten. Es ist somit Sache des Bundestages selbst, seine Rolle im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen auszugestalten. Er ist dabei keineswegs auf bloße Stellungnahmen zu Vorlagen beschränkt.[372]) Eine effektive Wahrnehmung seiner verfassungsrechtlich verankerten Mitwirkungsrechte stößt allerdings an Grenzen, die durch die interne Entscheidungsstruktur des Bundestages gezogen sind. Das große organisatorische Hindernis liegt, so *Murswiek*, in der Schwerfälligkeit und Langsamkeit des parlamentarischen Willensbildungsprozesses.

Ohne Zweifel sind die Voraussetzungen für eine aktive Mitwirkung durch die Einrichtung eines eigenen Bundestagsausschusses für Angelegenheiten der Europäischen Union auf der Basis des neugefaßten Artikel 45 GG sowie durch die Änderung der Geschäftsordnung des Bundestages wesentlich verbessert worden. Zu begrüßen sind in diesem Zusammenhang insbesondere die angestrebte Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament sowie die Möglichkeit der Heranziehung von Vertretern der Rates und der Kommission. Dennoch bleibt die Geschäftsordnung nach Auffassung von *Murswiek* dem Modell der nationalen Gesetzgebung zu sehr verhaftet und

[368]) *Murswiek*, S. 167.
[369]) Vgl. Bericht des Sonderausschusses „Europäische Union (Vertrag von Maastricht)", BT-Drucksache 12/3896, S. 24; kritisch dazu *Breuer*, nach dessen Auffassung es sich hier um „juristische Glasperlenspiele" handelt, die zu nicht mehr justitiablen Differenzierungen führen, NVwZ (1994), S. 417 (426).
[370]) Vgl. dazu ausführlich *Murswiek*, S. 177 ff.
[371]) *Murswiek*, S. 169 ff.
[372]) *Murswiek*, S. 235.

verkennt die besonderen Bedingungen der europäischen Rechtsetzung. Zu diesen besonderen Bedingungen gehört, daß die Erfolgschancen einer Einflußnahme um so geringer sind, je später sie kommt. Konzentriert sich der Bundestag darauf, zu den endgültigen Beschlußvorlagen der Kommission eine Stellungnahme abzugeben, wird er kaum Erfolg haben können. Effizienter wäre es, gleich zu Beginn des Rechtsetzungsprozesses, in der Entstehungsphase des Kommissionsentwurfs, die Verhandlungsposition der Bundesregierung mitzubestimmen. Organisation und Entscheidungsverfahren des Deutschen Bundestages sind aber für flexible und kurzfristige Stellungnahmen nur wenig geeignet. Hier besteht nach Ansicht von Murswiek Bedarf an einer grundlegenden Untersuchung über neue organisatorische Ansätze zur Behebung dieser Defizite.[373])

2.2 *Initiierung von Maßnahmen zur Reform der europäischen Normung*

Der Bundestag muß sich nicht darauf beschränken, die europäische Rechtsetzung aus einer kritischen aber passiven Perspektive zu verfolgen. Vielmehr kann er auch selbst die Initiative ergreifen, wobei sein Einfluß allerdings durch die Möglichkeiten begrenzt ist, die der Regierung zur Verfügung stehen (s. o.).

Im Hinblick auf eine verstärkte **Durchsetzung des produktintegrierten Umweltschutzes** in den Harmonisierungsrichtlinien nach der neuen Konzeption wäre es nach Auffassung von *Murswiek* vordringlich, Konkretisierungskriterien für den Begriff des „hohen Umweltschutzniveaus" zu entwickeln, sobald ein konkretes Rechtsetzungsvorhaben bekannt wird. Da der Bundestag nicht über den hierfür erforderlichen Expertenstab verfügt, sollte er jeweils einen entsprechenden Auftrag an die Bundesregierung erteilen.[374]) Er könnte darüberhinaus die Bundesregierung auffordern, im Rat die Verabschiedung einer „EG-Verordnung zur umweltgerechten Produktgestaltung" anzuregen.

Der Bundestag sollte ferner, so *Murswiek*, für eine auf umweltrelevante Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft bezogene Erfolgskontrolle sorgen. Dabei müßte in regelmäßigen Abständen geprüft werden, ob die Harmonisierungsrichtlinien und die zu ihrer Konkretisierung erlassenen europäischen Normen tatsächlich das vertraglich geforderte hohe Umweltschutzniveau aufweisen. Die Bundesregierung könnte zu einer entsprechenden Berichterstattung aufgefordert werden, die ihrerseits im Rat anregen könnte, daß die Kommission einen solchen Bericht vorlegt. Auf der Basis dieses Berichts könnte der Bundestag gegebenenfalls die „Nachbesserung" des betreffenden europäischen Rechtsaktes fordern.[375])

Was die **verfahrensmäßige Reform der europäischen Normung** anbetrifft, sind die Möglichkeiten des Bundestages relativ beschränkt, da die Kooperation zwischen der EG und den europäischen Normungsgremien bisher lediglich durch vertragliche Vereinbarungen geregelt ist. Der Bundestag könnte die Notwendigkeit einer rechtlich verbindlichen Regelung des Normungsverfahrens hervorheben und die Bundesregierung auffordern, im Rat die Verabschiedung einer entsprechenden EG-Verordnung anzuregen. Um dieser Forderung Nachdruck zu verleihen, könnte er der Bundesregierung nahelegen, weiteren Harmonisierungsmaßnahmen erst dann zuzustimmen, wenn das Normungsverfahren entsprechend geändert worden ist.[376])

Weiterhin könnten die im Bundestag vertretenen Parteien über ihre Abgeordneten im Europa-Parlament versuchen, das Europäische Parlament zur Verabschiedung einer Resolution zu bewegen, die eine Änderung des europäischen Normungsverfahrens fordert. Die Chancen dafür sind insofern gut, als das Europäische Parlament bereits Bedenken gegen das bestehende Verfahren geäußert hat. Da der Vertrag von Maastricht die Befugnisse des Europäischen Parlaments gegenüber der Kommission erweitert hat, verfügt das Parlament inzwischen auch über hinreichende Einflußmöglichkeiten.[377])

Bleiben diese Versuche ohne Erfolg, wäre eine Klage gegen eine Richtlinie der neuen Konzeption vor dem Bundesverfassungsgericht oder dem Europäischen Gerichtshof zu erwägen. Eine solche Klage könnte mit dem Argument begründet werden, daß die Delegation von Hoheitsbefugnissen auf die europäischen Normungsgremien nach den Grundsätzen des Gemeinschaftsrechts unzulässig und somit durch Artikel 23 f. GG nicht gedeckt sei, wenn die Kommission keine effektive Kontrolle über die Wahrnehmung dieser Befugnisse ausübe.[378]) Dabei sollte, so *Bleckmann,* zunächst Klage vor dem Verfassungsgericht erhoben werden, weil eine solche Klage den größeren Erfolg verspreche und durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erheblicher politischer Druck auf den Ministerrat und den EuGH ausgeübt würde.[379])

3. Ausblick

Hängt schon die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen der Normung eng mit den Erwartungen über Richtung und Geschwindigkeit des europäischen Einigungsprozesses zusammen, so gilt dies um so mehr für die politischen Einflußmöglichkeiten. Die dargestellten Handlungsspielräume von Bundesregierung und Bundestag beziehen sich auf den durch den Vertrag von Maastricht erreichten Integrationsstand und verändern sich zwangsläufig mit jedem weiteren Schritt in Richtung auf eine politische Union.

Bisher war der Integrationsprozeß ein Prozeß der wirtschaftlichen Integration, dessen Ziel die Herstellung des Binnenmarktes, nicht die Staatswerdung Europas war. Folglich sind die Angehörigen der EU, wie *Lepsius* treffend formuliert, „Marktbürger," nicht

[373]) *Murswiek,* S. 184 ff.
[374]) *Murswiek,* S. 196 f.
[375]) *Murswiek,* S. 198.
[376]) *Bleckmann,* S. 123.
[377]) *Bleckmann,* S. 124.
[378]) Dazu ausführlich *Bleckmann,* S. 106 ff.
[379]) *Bleckmann,* S. 129.
[379]) Vgl. *Joerges,* Leviathan (1993), S. 493 (499).

Staatsbürger der Europäischen Union. Das Europäische Parlament ist nicht das Parlament Europas, sondern die parlamentarische Komponente der EU, die die Teilnahmerechte dieser „Marktbürger" sichert. Die Kommission ist nicht die Regierung Europas, sondern eine eigenständige Agentur zur Verwaltung und Entwicklung der wirtschaftlichen Integration. Der Ministerrat behält die Entscheidungsvollmacht und wird nicht zu einer zweiten Kammer abgestuft, da die Souveränität der Mitgliedstaaten erhalten bleibt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer stärkeren Einbeziehung der nationalen Parlamente in die europäische Politik, was in Deutschland durch die verfassungsrechtliche Verankerung der Mitwirkungsrechte des Bundestages sichergestellt werden soll. Eine solche „Europäisierung" der nationalen Parlamente verspricht, so die Schlußfolgerung von *Lepsius*, unter den gegebenen Voraussetzungen ein höheres Maß an Demokratie in der europäischen Politik als die „Entnationalisierung" des Europa-Parlaments.[380]) Für die europäische Normung folgt daraus, daß spiegelbildlich zu den gegenwärtigen politischen Entscheidungsstrukturen der **nationale Weg** zur Erarbeitung europäischer Normen zunächst den Vorrang behalten sollte, so das übereinstimmende Plädoyer aller Betroffenen (s.o. Kap. VI.3.1).

Auf der anderen Seite hat der Vertrag von Maastricht klar zum Ausdruck gebracht, daß die Europäische Union in ihrer jetzigen Form nicht den Endzustand des Integrationsprozesses darstellt, sondern nur einen Schritt auf dem Weg zur „Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas". Welche Struktur und Rechtsqualität diese Union haben wird, ist jedoch nach wie vor unklar. Die wachsende Unzufriedenheit mit der europäischen Politik resultiert nicht zuletzt daraus, daß die Integration weiter vorangetrieben wird, ohne daß die Grundentscheidungen über die europa- und verfassungsrechtlichen Alternativen und ihre Konsequenzen einer breiten öffentlichen Debatte zugeführt werden.[381])

Je mehr Entscheidungskompetenzen auf der europäischen Ebene zentralisiert werden, um so eher wird die europäische Gesetzgebung auch europäischer Legitimations- und Kontrollmechanismen bedürfen, da eine wirksame Kontrolle nur auf der Ebene ausgeübt werden kann, auf der die maßgeblichen Entscheidungen fallen.[382]) Folgt man dieser Argumentation, würde jede weitere Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene eine entsprechende Aufwertung und Aufgabenerweiterung des Europäischen Parlaments erfordern, die zwangsläufig mit einem Bedeutungsverlust der nationalen Parlamente einherginge. Damit wäre der Weg zu einem europäischen Bundesstaat vorgezeichnet.[383]) Korrespondierend mit einem solchen Machtzuwachs der europäischen Organe müßte dann auch die Normung zentralisiert werden, was wiederum eine entsprechende Organisation der interessierten Kreise auf europäischer Ebene voraussetzen würde.

[380]) *Lepsius*, Zwischen Nationalstaatlichkeit und westeuropäischer Integration. In: Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 180 (192).

[381]) *Breuer*, NVwZ (1994), S. 417 (429); *Di Fabio*, Der Staat 32 (1993), S. 191 (216); *Murswiek*, Der Staat 32 (1993), S. 161 (189); *Pernice*, Die Verwaltung 39 (1993), S. 449 (487 f).

[382]) *Schwarze*, Europapolitik unter deutschem Verfassungsrichtervorbehalt. Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des BVerfG vom 12.10.1993. Neue Justiz (1994), S. 1(4).

[383]) *Breuer*, NVwZ (1994), S. 417 (425).

Literatur

ANSELMANN, N.: Technische Vorschriften und Normen in Europa. Bonn 1991

ders.: Die Bezugnahme auf harmonisierte technische Regeln im Rahmen der Rechtsangleichung. In: Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt. Baden-Baden 1991, S. 101–114

BATTIS, U.: Technische Normen im Baurecht; Staatliches Handeln zur Wahrnehmung öffentlicher Interessen. In: Schuchardt (Hrsg.), Technische Normen und Bauen. Berlin 1991, S. 33–42

BECKMANN, D.: Europäische Normung für die Kautschukindustrie. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 451–453

BERGER, W. G., CLEMENT, R.: Ökonomische Bedeutung der Normung auf dem Gebiet der Informationstechnik; einige Eckwerte für die Bundesrepublik Deutschland. DIN-Mitt. 69 (1990), S. 490–491

BERGHAUS, H., LANGNER, D: CE-Kennzeichnung; Bedeutung für Industrie, Handel und Anwender. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 449–450

BESTEL, H.: 28. Konferenz Normenpraxis. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 83–88

BLECKMANN, A.: Rechtsfolgenanalyse der Neuen Konzeption. Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, Juli 1995

BOSSENMAYER, H.: Einführung, Historie und Weiterführung der europäischen Normung. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 511–515

BREIER, S.: Umweltschutz in der Europäischen Gemeinschaft; Eine Bestandsaufnahme nach Maastricht. Natur + Recht (1993), S. 457–467

ders: EuGH, Urteil vom 17. Mai 1994: Nationaler Alleingang. ZUR 5 (1994), S. 247–252

BRENDLE, U.: Reformvorschläge zum Normungsverfahren auf europäischer Ebene; eine Synopse. Kurzstudie erstellt im Auftrag des TAB, März 1995

BREUER, R.: Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Artikel 23 GG). NVwZ (1994), S. 417–429

BREULMANN, G.: Normung und Rechtsangleichung in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Berlin 1993

CECCHINI, P.: Europa '92: Der Vorteil des Binnenmarktes. Baden-Baden 1988

CLASSEN, C. D.: Maastricht und die Verfassung: Kritische Bemerkungen zum neuen „Europa-Artikel" 23 GG, ZfR (1993), S. 57

DENNINGER, E.: Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht. Baden-Baden 1990

DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (Hrsg.): EG-Binnenmarkt/CE-Kennzeichnung; Inhalt und Bedeutung des CE-Zeichens. Bonn 1995

DI FABIO, U.: Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung. Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, April 1995

ders.: Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes. Der Staat (1993), S. 191–217

EICHENER, V., VOELZKOW, H.: Entwicklungsbegleitende Normung; Integration von Forschung & Entwicklung, Normung und Technikfolgenabschätzung. DIN-Mitt. 72 (1993), S. 764–768

dies.: Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes. In: Streeck (Hrsg.). Staat und Verbände, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25 (1994), S. 256–290

dies.: Der optimale Zeitpunkt für die Entwicklungsbegleitende Normung. DIN-Mitt. 75 (1996), S. 99–105

EICHER, L. D.: Aktuelle Fragen und künftige Aufgaben der ISO. DIN-Mitt. 74 (1995), S. 9–111

EIDGENÖSSISCHE MATERIALPRÜFUNGSANSTALT (EMPA): Europäische Normungspolitik und neue Werkstoffe. Gutachten im Auftrag des TAB, April 1994

EG-KOMMISSION: Weißbuch der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes. KOM (85) 310 endg. vom 14. Juni 1985

EG-KOMMISSION: Positionspapier der Generaldirektion für Binnenmarkt und gewerbliche Wirtschaft vom 22. Juni 1990, DIN-Mitt. 70 (1991), S. 106

EG-KOMMISSION: Grünbuch zur Entwicklung der europäischen Normung; Maßnahmen zur schnelleren technologischen Integration in Europa. Abl. EG Nr. C 20 vom 28. Januar 1991

EG-KOMMISSION: Normung in der europäischen Wirtschaft; (Folgemaßnahmen zum Grünbuch der Kommission vom Oktober 1990). KOM (91) 521 endg. vom 16. Dezember 1991

EG-KOMMISSION: Bericht über den Binnenmarkt 1994. KOM (95) 238 endg. vom 15. Juni 1995

EG-KOMMISSION: Bericht über den Fortschritt der europäischen Normungsarbeiten. Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen vom 28. November 1995, SEK (95) 2104

ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.): Die Industriegesellschaft gestalten. Bonn 1994

EPINEY, A., FURRER, A.: Umweltschutz nach Maastricht; ein Europa der drei Geschwindigkeiten? EuR (1992), S. 369–408

EUROPÄISCHES PARLAMENT, Generaldirektion Wissenschaft (Hrsg.): Umweltschutz und europäische Normung. Brüssel, Januar 1996

FALKE, J.: Normungspolitik der Europäischen Gemeinschaften zum Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern. In: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Band 3 (1989), S. 217–246

FALKE, J., JOERGES, Ch.: Rechtliche Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung. Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, Juli 1995

FELDHAUS, G.: Grundlagen des Umweltschutzes; Bericht über die Arbeit des NAGUS. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 456-460

FRANZ, H.: Innovationen; Voraussetzungen für die Zukunft Europas. DIN-Mitt. 74 (1995), S. 1–3

FÜHR, M.: Reform der europäischen Normungsverfahren. Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, Mai 1995

FÜHR, M. et al.: Ansätze für proaktive Strategien zur Vermeidung von Umweltbelastungen im internationalen Vergleich. In: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.), Studienprogramm: Umweltverträgliches Stoffstrommanagement, Band 2 (Instrumente), Bonn 1995

GERHARDS, J.: Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit. Zeitschrift für Soziologie (1993), S. 96–110

GRIMM, D.: Effektivität und Effektivierung des Subsidiaritätsprinzips

GUÉHENNO, J. M.: Das Ende der Demokratie. München 1994

HASS, W.: Binnenmarkt und technische Regeln im Bereich der Elektrotechnik. In: Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln und Binnenmarkt, Baden-Baden 1991, S. 115–132

HAILBRONNER, K.: Der „nationale Alleingang" im Gemeinschaftsrecht am Beispiel der Abgasstandards für PKW. EuGRZ (1989), S. 101–122

HEY, Ch., BRENDLE, U.: Umweltverbände und EG; Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen. Opladen 1994

IPSEN, H. P.: Europäische Verfassung – Nationale Verfassung. EuR (1987), S. 190–198

JARASS, H. D.: EG-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität nach Schaffung der Europäischen Union. EuGRZ 9-10 (1994), S. 209–219

JOERGES, Ch.: Wirtschaftsrecht, Nationalstaat und der Vertrag von Maastricht. Leviathan 12 (1993), S. 493–516

JOERGES, Ch., FALKE, J., MICKLITZ, H. W., BRÜGGEMEIER, G.: Die Sicherheit von Konsumgütern und die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft. Baden-Baden 1988

KATALYSE-INSTITUT: Vorstudie zum Thema „Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EU-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung" im Auftrag des TAB, Januar 1994

KRÄMER, L.: Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht. EuGRZ (1988), S. 285–294

LAUWAARS, R.: The „Model Directive" on technical harmonization. In: Bieber, Dehousse, Pinder, Weiler (eds.), 1992: One European Market?, Baden-Baden 1988

LEPSIUS, M. R.: Zwischen Nationalstaatlichkeit und westeuropäischer Integration, in: Staat und Demokratie in Europa, Opladen 1992, S. 180–192

LÜBBE-WOLFF, G.: Modernisierung des umweltbezogenen Ordnungsrechts. In: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.), Studienprogramm: Umweltverträgliches Stoffstrommanagement, Band 2 (Instrumente), Bonn 1995

LUKES, R.: Industrielle Normen und Standards; Grundzüge und Bedeutung. In: Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt. Baden-Baden 1991, S. 17–26

MAGIERA, S.: Die Grundgesetzänderung von 1992 und die Europäische Union. Jura (1994), S. 1–11

MARBURGER, P.: Die Regeln der Technik im Recht, Köln 1979

MARBURGER, P., ENDERS, R.: Technische Normen im Europäischen Gemeinschaftsrecht. In: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, UTR Band 27, S. 333–368

MEYER, R., JÖRISSEN, J., SOCHER, M.: Technikfolgen-Abschätzung „Grundwasserschutz und Wasserversorgung". Band 1, Berlin 1995, Teilbericht III: Vorsorgestrategien zum Grundwasserschutz für den Bausektor, S. 351–501

MURSWIEK, D.: Einflußmöglichkeiten der nationalen Politik auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Normungsprozessen auf der Ebene der Europäischen Union. Rechtsgutachten im Auftrag des TAB, Juli 1995

ders.: Maastricht und der Pouvoir Constituant; zur Bedeutung der verfassungsgebenden Gewalt im Prozeß der europäischen Integration. Der Staat (1993), S. 161–190

PEGLAU, R.: Die Normung von Umweltmanagementsystemen und Umweltauditing im Kontext der EG-Öko-Audit-Verordnung. ZUR (1995), S. 19–24

PERNICE, I.: Gestaltung und Vollzug des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt; Europäische Impulse und Zwänge für das deutsche Umweltrecht. NVwZ (1990), S. 414–426

ders.: Maastricht, Staat, und Demokratie. Die Verwaltung 26 (1993) Heft 4, S.449–488

PETERMANN, Th., BECHMANN, G., JÖRISSEN, J.: Möglichkeiten und Probleme bei der Verfolgung und Sicherung nationaler und EG-weiter Umweltschutzziele im Rahmen der europäischen Normung; Bericht

zum Stand der Arbeiten. TAB-Arbeitsbericht Nr. 27, Juni 1994

PICKERT, K., SCHERFER, E.: Technische Sicherheit und Normung in Europa. WSI Mitteilungen 1/1993, S. 35–42

PLINKE, W.: Auswirkungen der europäischen Normung auf die Investitionsgüter-Industrie; eine Branchenanalyse. DIN-Mitt. 69 (1990), S. 660–665

REHBINDER, E.: Konzeption eines in sich geschlossenen Stoffrechts. In: Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt" (Hrsg.), Studienprogramm: Umweltverträgliches Stoffstrommanagement, Band 2 (Instrumente), Bonn 1995

REIHLEN, H.: Ergebnisse der 48. ordentlichen Sitzung des Präsidiums des DIN. DIN-Mitt. 75 (1996), S. 4–15

RIEGER, E.: Politik supranationaler Integration. In: Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Sonderheft 35. Opladen 1995, S. 349–367

RÖHLING, E.: Überbetriebliche technische Normung als nichttarifäre Handelshemmnisse im Gemeinsamen Markt. Köln 1972

RONGE, V., KÖRBER, St.: Die Europäisierung der Chemikalienkontrolle und die Folgen für Verbandspolitik aus deutscher Sicht. In: Eichener/Voelzkow (Hrsg.), Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung. Marburg 1994, S. 321–347

ROSSNAGEL, A.: Rechtspolitische Anforderungen an die verbandliche Techniksteuerung. In: Kubicek/Seeger (Hrsg.), Perspektive Techniksteuerung; interdisziplinäre Sichtweisen eines Schlüsselproblems entwickelter Industriegesellschaften, Berlin 1993, S. 169-180

RUBIK, F., TEICHERT, V.: Ökologische Produktpolitik; Anforderungen Instrumente, Akteure. IÖW/VÖW -Informationsdienst 5/1993, S. 1–3

RÜHL, J.: Normung und gesetzliche Regelungen für den Umweltschutz. DIN-Mitt. 73 (1994), S. 153-156

RUNKEL, P.: EG-Binnenmarkt für Bauprodukte; das Bauproduktengesetz. ZfBR (1992), S. 199–205

SCHERER, J.: Europäisches Umweltrecht; Entwicklungslinien und Auswirkungen für den Europäischen Wirtschaftsraum. ZfRV (1993), S. 140–149

SCHIFFER, H. W.: Normung und Umweltschutz. DIN-Mitt. 70 (1991), S. 371–374

SCHLEMM, F.: Vorteile einer internationalen und europäischen Normung für die Erdgas- und Erdölindustrie in Deutschland. DIN-Mitt. 72 (1993), S. 534–539

SCHNEIDER, H.: Gesamteuropäische Herausforderung an eine Europäische Union. In: Wildenmann (Hrsg.), Staatswerdung Europa?, Baden Baden 1991, S. 41–82

SCHNUTENHAUS, J.: Das Urteil des EuGH zum deutschen PCP-Verbot; schwere Zeiten für den nationalen Alleingang im Umweltrecht. NVwZ (1994), S. 875–876

SCHOLZ, R.: Das Subsidiaritätsprinzip im europäischen Gmeinschaftsrecht; ein tragfähiger Maßstab zur Kompetenzabgrenzung? In: Letzgus et al. (Hrsg.), Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag, München 1994, S. 411–426

SCHWARZE, J.: Europapolitik unter deutschem Verfassungsrichtervorbehalt. Neue Justiz (1994), S. 1–5

SIMSON, W. VON, SCHWARZE, J.: Europäische Integration und Grundgesetz. Berlin 1992

STEGER, U.: Verbesserte Informations- und Entscheidungsprozesse und marktorientierte Instrumente in der Stoffpolitik. Studie im Auftrag der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG Chemie-Papier-Keramik, Oestrich-Winkelt 1993

THIARD, A., PFAU, W.: Forschung & Entwicklung und Normung; Ein Leitfaden. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften. Luxemburg 1992

VAN DE GEVEL, A. J. W.: Eine Beurteilung der Politik der Europäischen Gemeinschaft zur Beseitigung der technischen Handelshemmnisse. DIN-Mitt. 72 (1993), S. 752–763.

VIEWEG, K.: Technische Normen im EG-Binnenmarkt. In: Müller-Graff (Hrsg.), Technische Regeln im Binnenmarkt, Baden-Baden 1991, S. 57–78

ders.: Produktbezogener Umweltschutz und technische Normung. In: Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, UTR Band 27, S. 509–543

VOELZKOW, H., EICHENER, V.: Techniksteuerung durch Verbände; institutionelles Arrangement und Interessenberücksichtigungmuster bei der Harmonisierung technischer Normen in Europa. In: Grimmer/Häusler/Kuhlmann/Simonis (Hrsg.), Politische Techniksteuerung. Schriften des Instituts Arbeit und Technik, Band 5. Opladen 1992, S. 267–287

WILHELM, P.: Europa im Grundgesetz. Der neue Artikel 23. Bayerisches Verwaltungsblatt (1992), S. 705–708.

WOHLFARTH, W.: Umsetzung von Normen für die Umwelt und Sicherheit; die Rolle der Normung bei der Bewältigung von Umweltschäden am Beispiel der Umweltbetriebsprüfung. DIN-Mitt. 75 (1996), S. 202–205

ZILS, H. P.: Die Wertigkeit des Umweltschutzes in Beziehung zu anderen Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft. Umwelt und Technikrecht (UTR), Band 24 (1994)

ZULEEG, M.: Umweltschutz in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. NJW, Heft 1 (1993), S. 31–38







Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333